

## Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:10

*Risto Suominen, Olli Valpola*

*Palvelut kotiin setelillä?*

---

# Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa

*Selvityshenkilöiden raportti*

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

---

**Helsinki 2002**

## TIIVISTELMÄ

### **Julkaisun nimi** (myös ruotsinkielinen)

Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Selvityshenkilöiden raportti (Service hem med sedel? Utredning om en effektivare användning av servicesedlar inom den kommunala hemservicen)

### **Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)**

Selvityshenkilöt: Risto Suominen  
Olli Valpola

### **Tiivistelmä**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.4.2002 suunnittelupäällikkö Olli Valpolan ja johtaja Risto Suominen laatimaan ehdotukset niistä toimenpiteistä, joilla palvelusetelin käyttöönottoa voidaan tehostaa kunnan järjestämässä kotipalvelussa. Selvityshenkilöiden toimikausi päättyi asettamispäätöksen mukaan 21.6.2002.

Tavoitteena oli arvioida lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, joita tarvitaan palvelusetelin käyttöönoton tehostamiseksi siten, että yksityiset palvelun tuottajat voisivat tarjota kunnan kotipalvelun asiakkaille palveluvaihtoehdon. Tarkastelun painopisteenä oli itsenäisen suoriutumisen ja kotona selviytymisen tukeminen. Kohteena oli sosiaalihuoltolain mukainen kotipalvelu.

Aiempien kokeilujen ja eri maissa käytössä olevien järjestelmien perusteella selvityshenkilöt ovat hahmotelleet parhaiten toimivan palvelusetelijärjestelmän piirteitä. Palveluseteliä käytettäessä sovelletaan mahdollisimman samansisältöisesti sitä lainsäädäntöä, joka koskee muutakin kunnan järjestämisvastuulla tapahtuvaa toimintaa. Olennaista tällaisessa järjestelmässä ovat eri tuottajavaihtoehtojen tasapuolinen kohtelu, laadun varmentaminen, kunnan oman tuotannon asema palvelusetelijärjestelmässä sekä palvelusetelin arvon määrittäminen vastaamaan asiakasmaksulaissa määriteltä tulosidonnaista maksua. Kun asiakasmaksulaissa yleiset perusteet on määritetty Suomessa valtakunnan tasoisena, on myös palvelusetelin arvo määrättävä samalla tavoin. Kunnat voisivat määritellä setelin arvon tarkemmin sekä halutessaan lisätä seteliin oman kunnallisen osuuden. Kunnan oma kotipalvelujen tuotanto tulisi mahdollisuuksien mukaan sisällyttää palvelusetelillä tapahtuvan asiakasvalinnan piiriin.

Selvityshenkilöt esittävät tuloverolakiin, lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta sekä lakiin ja asetukseen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista palvelusetelin käyttöä parantavia ehdotuksia. Lisäksi ehdotetaan kilpailulainsäädännön sekä kuluttajansuojalainsäädännön soveltamiseen liittyvien kysymysten lisäselvittämistä.

Tasavertaisten kilpailumahdollisuuksien varmistamiseksi Suomen Kuntaliiton tulisi antaa suositus piilevän arvon-lisäveron 5 %:n palautuksen ohjaamisesta yksityisille tuottajille, kuten monet kunnat Ruotsissakin menettelevät. Palvelusetelin käyttöönottoon liittyvien käytännön järjestelyjen helpottamiseksi Suomen Kuntaliiton tulisi valmistella konkreettiset menettelytapaohjeet kunnille ja antaa myös selkeät verotusta sekä oikeudellisia asioita koskevat ohjeistukset.

### **Avainsanat:** (asiasanat)

kotipalvelut, palvelusetelit, yksityiset palvelut

### **Sarjan nimi ja numero**

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:10

### **Kieli** suomi

### **Hinta** 14,80 euroa

### **Jakaja**

STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere  
puh. 03-260 8158 ja 03-260 8535  
fax 03-260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi

## REFERAT

### **Publikation (även den finska titeln)**

Service hem med sedel? Utredning om en effektivare användning av servicesedlar inom den kommunala hemservicen. (Palvelut kotiin setelillä? Selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa)

### **Förtattare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare)**

Utredningsmännen: Risto Suominen  
Olli Valpola

### **Referat**

Social- och hälsovårdsministeriet gav 18.4.2002 planeringschef Olli Valpola och direktör Risto Suominen i uppdrag att utarbeta ett förslag till åtgärder för att på ett effektivt sätt ta i bruk ett system med servicesedlar inom den kommunala hemservicen. Utredningsmännens mandatperiod gick ut 21.6.2002.

Syftet var att bedöma olika lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som behövs för att på ett effektivt sätt ta i bruk ett system med servicesedlar, så att den hemservice som privata serviceproducenter erbjuder klienterna kunde utgöra ett alternativ till den kommunala hemservicen. Tyngdpunkten låg på olika stödåtgärder för att klara sig på egen hand och kunna bo hemma. Föremål för utredningen var hemservicen enligt socialvårdslagen.

Utgående från tidigare försök samt erfarenheter av liknande system i andra länder har utredningsmännen skisserat upp ett fungerande system med servicesedlar. Den lagstiftning som tillämpas på den verksamhet som kommunen är skyldig att ordna kunde även gälla systemet med servicesedlar. I ett dylikt system är det viktigt att de olika producenternas servicealternativ behandlas lika och att kvaliteten kan garanteras samt att rollen beträffande kommunens egen serviceproduktion är klarlagd. Det är även viktigt att servicesedelns värde motsvarar den inkomstrelaterade avgift som fastställs i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Då de allmänna grunderna i lagen om klientavgifter är riksomfattande, skall även servicesedelns värde fastställas på samma sätt. Kommunerna kunde fastställa sedelns exakta värde och eventuellt lägga till en kommunal andel. I mån av möjlighet kunde kommunens egen hemservice ingå i systemet med servicesedlar.

Beträffande inkomstkattelagen, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt lagen och förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården föreslår utredningsmännen vissa ändringar som skulle främja användningen av servicesedlar. Vidare föreslås att frågor i anslutning till tillämpningen av konkurrenslagstiftningen och konsumentlagstiftningen utreds ytterligare.

För att säkra jämlika konkurrensförutsättningar skall Finlands Kommunförbund ge en rekommendation om att återbäringen av den dolda mervärdesskatten på 5 procent riktas till privata serviceproducenter, såsom även flera kommuner i Sverige gjort. För att underlätta ibruktagandet av servicesedelsystemet skall Finlands Kommunförbund ge konkreta anvisningar för kommunerna beträffande förfaringsättet samt klara anvisningar i fråga om beskattning och rättsliga aspekter.

### **Nyckelord**

Hemservice, privat service, servicesedlar

### **Seriens namn och number**

Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2002:10

**Pris** 14,80 euro

**Språk** Finska

### **Distribution**

Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning,  
PB 536, 33101 Tammerfors, tfn 03-260 8158 och  
03-260 8535, fax 03-260 8150,  
e-post: [julkaisumyynti@stm.vn.fi](mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi)

## **SUMMARY**

### **Title of publication**

Home Services with a Voucher? A study of how to increase the use of service vouchers in the municipal home service

### **Authors**

Rapporteurs ad int.: Risto Suominen and Olli Valpola

### **Summary**

On 18 April 2002 the Ministry of Social Affairs and Health appointed Director Olli Valpola and Director Risto Suominen to prepare proposals for measures to intensify the introduction of service vouchers in the municipal home service. The rapporteurs ad int. submitted their report in accordance with the appointment decision on 21 June 2002. The purpose was to assess the need for legislative and other measures to intensify the introduction of service vouchers so that private service providers could offer a service option to the clients of municipal home service. The focus in the review was on supporting independent living and coping at home. The objective was a home service that meets the requirements laid down in the Social Welfare Act.

The rapporteurs have outlined on the basis of earlier experiments and systems in use in different countries the features of a service voucher system that would be the most effective. The legislation applicable to other services that the local authorities are responsible for providing is applied to the same effect to the use of service vouchers, as far as possible. Essential features in such a system are equal treatment of different provider options, quality assurance, the position of the municipality's own provision in the service voucher system and determination of the value of the service voucher to be equal to the income-related charge laid down in the Act on Client Fees in Social Welfare and Health Care. Since this Act defines the general grounds for charges at the national level, even the value of a service voucher has to be determined similarly. Municipalities could determine the value of the voucher more precisely and, if they so wish, add to the voucher a local supplement. The municipality's own home service provision should be included, as far as possible, in the options available by means of the service voucher.

The rapporteurs propose the inclusion of provisions to enhance the use of service vouchers in the Act on Planning and Government Grants for Social Welfare and Health Care and in the Decree on Client Fees in Social Welfare and Health Care. Furthermore, they suggest that certain issues related to the application of the competition and consumer protection legislation should be investigated further.

In order to ensure equal competition conditions the Association of Finnish Regional and Local Authorities should issue a recommendation to direct the 5 % refund of the deferred value-added-tax to private producers, in the same way as many local authorities in Sweden do. In order to facilitate the practical arrangements for the introduction of service vouchers the Association should prepare instructions for the practical procedures to be applied by municipalities and also issue distinct instructions regarding taxation and legal issues.

### **Key words**

Home service, private service, service voucher

### **Title and number of series**

Working Group Memorandum of the Ministry of Social Affairs and Health 2002:10

**Price** 14.80 euro

### **Language** Finnish

### **Distributory/Orders**

Ministry of Social Affairs and Health, Publications sale, P.O.B. 536, FIN-33101 Tampere, Finland,  
tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8536,  
fax 358 3 260 8150, e-mail [julkaisumyynti@stm.vn.fi](mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi)

## Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.4.2002 selvityshenkilöt laatimaan ehdotukset niistä toimenpiteistä, joilla palvelusetelin käyttöönottoa voidaan tehostaa kunnan järjestämässä kotipalvelussa. Selvityshenkilöiksi ministeriö nimesi suunnittelupäällikkö Olli Valpolan ja johtaja Risto Suominen. Toimikaudeksi määriteltiin 18.4.–21.6.2002.

Selvitystehtävän tarkempi toimeksianto ja sen tausta sekä sisältö ilmenevät oheisesta raportista. Selvityshenkilöt ovat verrattain lyhyen määräajan puitteissa pyrkineet etsimään sellaisia käytännön toimintamalleja, joiden avulla palvelusetelin käyttöä voitaisiin nykyiseen tilanteeseen verrattuna laajentaa ja saattaa voimaan joitakin valtakunnallisia toimintamalleja. Työn kuluessa on käynyt ilmi, että palveluseteliin suhtaudutaan eri tahoilla joko varauksellisemmin tai myönteisemmin. Mielipiteet monista sekä periaatteellisista että käytännön asioista vaihtelevat.

Palveluseteli ei olekaan pelkkä tekninen apuväline, jolla palveluiden tuotantoa, tarjontaa ja asiakkaiden valinnan vapautta voidaan lisätä. Siihen liittyy myös monia periaatteellisia kysymyksenasetteluja. Tällaisia ovat muun muassa kunnan oma rooli palvelusetelillä toteutettavassa palveluiden tuotannossa sekä kysymys setelin arvon määrittelystä.

Selvityshenkilöt ovat lähteneet siitä, että yksinomaan kunnan päätäntävävallassa oleva, esimerkiksi tasasuuruinen palveluseteli olisi suomalaisen sosiaalipolitiikan toimintaympäristössä ongelmallinen. Selvityshenkilöt ehdottavat, että myös kunnan tulisi lähteä mukaan palvelusetelitoimintaan tarjoamalla omia palvelujaan hyväksymiensä ulkopuolisten palveluiden tuottajien ohella. Jos aito kilpailu lisää kustannustietoisuutta ja on omiaan parantamaan laatua, kunnan oma mukanaolo olisi tärkeätä.

Saatuaan työnsä valmiiksi selvityshenkilöt luovuttavat kunnioittaen raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 25.6.2002

Olli Valpola

Risto Suominen

## SISÄLLYS

<b>1. SELVITYSTEHTÄVÄN JA TYÖSKENTELYN KUVAUS .....</b>	<b>13</b>
1.1. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksianto .....	13
1.2. Taustaa .....	13
1.3. Selvityshankkeen yleiset tavoitteet ja konkreettinen tehtävä .....	14
1.4. Selvityshenkilöiden asiantuntija-avun järjestäminen .....	15
1.5. Asiantuntijoiden kuuleminen ja asian muu selvittely .....	15
<b>2. LUETTELO KESKEISISTÄ KANNANOTOISTA .....</b>	<b>16</b>
<b>3. SOSIAALIPALVELUT LAKISÄÄTEISENÄ OIKEUTENA .....</b>	<b>20</b>
3.1. Suomen perustuslaki .....	20
3.2. Sosiaalihuoltoa koskevat yleislait .....	20
3.3. Kunnallisten sosiaalipalveluiden järjestämisen mallit .....	21
3.4. Asiakasmaksujen määräytyminen .....	22
3.5. Yksityisesti järjestettyä sosiaalipalvelua koskeva sääntely .....	23
3.6. Sosiaalipalvelut ja hallintokäytäntö .....	24
3.7. Salassapitovelvollisuus .....	25
3.8. Kilpailuttaminen .....	26
3.9. Kuluttajansuoja .....	28
<b>4. LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ MÄÄRITELTY KOTIPALVELU .....</b>	<b>28</b>
<b>5. KOTIPALVELUN MÄÄRÄN KEHITYS .....</b>	<b>29</b>
<b>6. VEROTUKSEN KOTITALOUSVÄHENNYKSEN YLEISTYMINEN .....</b>	<b>30</b>
<b>7. MIKÄ ON ”PALVELUSETELI”? .....</b>	<b>31</b>
<b>8. TARKEMPAA ARVIOINTIA JA EHDOTUSTEN PERUSTELUJA .....</b>	<b>32</b>
8.1. Palvelusetelillä maksettavan kotipalvelun määritelmä .....	33
8.2. Setelitoiminnan piiriin otettavat palvelun tuottajat .....	34
8.3. Palvelun tuottajien auktorisointi .....	35
8.4. Hoidon tarpeen arviointi .....	36
8.5. Palvelusetelin arvon määrittely .....	37
8.6. Asiakkaan maksama omavastuuosuus .....	38
8.7. Käyttäjän valintaoikeus .....	38
8.8. Sopimussuhde ja vastuut .....	39
8.9. Hoidon saannin varmistaminen .....	40
8.10. Laadun varmentaminen .....	40
8.11. Aikarajoitus .....	41
8.12. Riittävä määrä tuottajia/asiakkaita .....	41
8.13. Kunnan tuottaman palvelun hinnoittelu .....	41
<b>9. TULOVEROTUS .....</b>	<b>42</b>
9.1. Palvelusetelin verottomuus .....	42
9.2. Kotitalousvähennys .....	42
9.3. Yrittäjä-palkansaaja -status verotuksessa .....	43

<b>10. ARVONLISÄVEROTUS.....</b>	<b>45</b>
10.1. Tukipalvelujen verottomuus .....	45
10.2. Piilevän arvonlisäveron palautus valtiolta kunnille.....	45
<b>11. LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA OHJEISTUKSEEN TARVITTAVAT MUUTOKSET.....</b>	<b>46</b>
<b>12. PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTON VAIKUTUKSISTA MARKKINOILLA.</b>	<b>48</b>
<b>13. LISÄKUSTANNUKSET KUNNALLE PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTOSTA ....</b>	<b>49</b>
13.1. Kertaluonteiset kustannukset .....	49
13.2. Vuotuiset lisäkustannukset .....	50
<b>14. ELÄKKEENSAAJIEN HOITOTUEN SUHDE PALVELUSETELIIN.....</b>	<b>51</b>
14.1. Kelan maksamat vammaisetuudet .....	52
14.2. Eläkkeensaajien hoitotuki.....	52
14.3. Eläkkeensaajien hoitotuen ja lastenhoidontuen palvelusetelipiirteet .....	53
14.4. Eläkkeensaajien hoitotuen kuvaus.....	53
14.5. Tarkemmat hoitotuen määräytymisen perusteet.....	54
14.6. Laitoshoidon vaikutus.....	55
14.7. Eläkkeensaajien hoitotuki selvitystehtävän toimeksiannon kannalta.....	55
14.8. Tukimuotojen mahdollinen päällekkäisyys .....	56
14.9. Joidenkin ratkaisumallien arviointia.....	57
14.10. Eräitä eläkkeensaajien hoitotukea koskevia aikaisempia kannanottoja .....	58
14.11. Yhteenvetoa eläkkeensaajien hoitotuen ja palvelusetelin yhteensovittamisesta .....	59

# 1. SELVITYSTEHTÄVÄN JA TYÖSKENTELYN KUVAUS

## 1.1. Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.4.2002 selvityshenkilöt laatimaan ehdotukset niistä toimenpiteistä, joilla palvelusetelin käyttöönottoa voidaan tehostaa kunnan järjestämässä kotipalvelussa. Selvityshenkilöiksi ministeriö nimesi suunnittelupäällikkö Olli Valpolan ja johtaja Risto Suominen. Toimikaudeksi määriteltiin 18.4.–21.6.2002.

## 1.2. Taustaa

Selvityshanketta asetettaessa sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin:

Kuntien omana toimintana järjestämien palvelujen rinnalle on syntynyt uusia palvelujen tuotantotapoja. Yhteisenä piirteenä on palvelujen rahoituksen ja tuotannon erottaminen toisistaan. Ostopalvelujen rinnalle on otettu käyttöön esimerkiksi erilaisia palveluseteleitä. Asiakas voi käyttää palvelusetelin tarvitsemansa palvelun hankkimiseen itse valitsemaltaan yksityiseltä palvelun tuottajalta. Palvelun tuottaja ottaa vastaan setelin ja laskee setelin antanutta julkista sektoria setelille määritellyllä summalla. Palvelusetelin lisäksi asiakas saattaa joutua käyttämään palvelun hankkimiseen myös omia varojaan.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan palvelusetelin käyttöönottoa laajennetaan kokeilujen kautta. Sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt kaksi valtakunnallista kokeilua, jotka olivat lasten päivähoiton palvelurahakokeilu 1.3.1995–31.7.1997 ja palvelusetelikokeilu omaishoitajan vapaan järjestämiseksi 1.1.1995–31.12.1997. Omaishoidon tuesta valmistui loppuraportti vuonna 1999.

Vuonna 1996 valmistui sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ”Palvelusetelien käyttö muiden maiden sosiaali- ja terveystalouksissa sekä niistä saadut kokemukset”. Parhailaan on meneillään yhdessä Helsingin yliopiston tutkimus- ja kehittämiskeskus Palmenian kanssa vuosina 2001–2004 palveluseteli- ja puhelinvälityskeskuskokeilu Lahden kaupunkiseudun kunnissa (Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila).

Palvelusetelin käyttöönotto voi edistää palvelurakennemuutosta, monipuolistaa kunnan ja muiden palvelujen tuottajien palvelutarjontaa, lisätä asiakkaiden valinnan vapautta sekä sosiaali- ja terveystalouksien asiakaslähtöisyyttä ja säästää kustannuksia. Myös kunnan oma tuotanto voi joutua kilpailutilanteeseen, millä on katsottu olevan laatua parantava ja kustannustietoisuutta lisäävä vaikutus. Lisäksi seteli voi synnyttää uusia työpaikkoja ja edistää työllisyyttä. Palveluseteli soveltuu parhaiten palveluihin, joissa on todellisia tarjontavaihtoehtoja pitämään palvelujen hintaa ja laatutasoa kohtuullisena eli mahdollisuuksia toimivien markkinoiden syntymiseen. Sosiaalihuollossa eri palvelumuodoista palveluseteli soveltuu parhaiten koti- ja tukipalvelujen hankintaan sekä joihinkin vammaispalveluihin. Lisäksi seteli soveltuu esim. omaishoitajien vapaan järjestämiseen edellyttäen, että palveluita on tarjolla. Palvelusetelimallin eräänä pulmana on laadun valvonta. Mallin käyttöönotto siten, että lisätään asiakkaiden omahoito



osuutta, vaikuttaa myös tulonjakoon. Tulonjakovaikutuksia voidaan kuitenkin säädellä esimerkiksi setelin arvon määrittelyn ja jakeluperusteiden kautta.

Kokeilutulokset ovat osoittaneet, että palvelusetelin käyttöönoton laajentaminen edellyttää lainsäädännön muutoksia. Ne koskevat esimerkiksi lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, lakia ja asetusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä verosäädöksiä. Nykyisellään palvelusetelijärjestelmään liittyy juridisia ja verotuksellisia ongelmia, jotka on ratkaistava, jotta luodaan mahdollisuuksia palvelusetelimallien laajemmalle käyttöönotolle. Verotuksen osalta olisi tehtävä selväsi, milloin seteli on henkilökohtaista tuloa ja milloin osa julkista palvelutuotantoa.

Yleisenä taustana on luonnollisesti väestörakenteen muutos, vanhusväestön osuuden ja määrän kasvu sekä siihen liittyvä avuntarpeen nopea lisääntyminen. Yli 65-vuotiaita on Suomessa tällä hetkellä noin 770 000 ja kolmenkymmenen vuoden aikana määrä lähes kaksinkertaistuu 1,3 miljoonaan henkilöön. Kuntien oma palvelujen tarjonta ei vastaisuudessa yksin riitä kattamaan lisääntyvää hoidon tarvetta. Siksi jo olemassa olevien ostopalveluiden ja muiden keinojen lisäksi tarvitaan yhä uusia tapoja hoitotarpeen tyydyttämiseksi. Samalla kun palvelusetelimalli luo tarvittavaa uutta tarjontaa, se myös monipuolistaa palvelujen kirjoa.

### **1.3. Selvityshankkeen yleiset tavoitteet ja konkreettinen tehtävä**

Selvityshankkeen tavoitteena oli arvioida lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, joita tarvitaan palvelusetelin käyttöönoton tehostamiseksi. Yksityisten palveluiden tuottajien tulisi nykyistä joustavammin voida tarjota kunnan kotipalvelun asiakkaalle vaihtoehtoja. Keskeisenä ajatuksena on itsenäisen suoriutumisen ja kotona selviytymisen tukeminen.

Tehtävä rajattiin sosiaalihuoltolain mukaisiin kotipalveluihin. Tarkastelun tuli kattaa valtionosuus- ja asiakasmaksusäädökset, verolainsäädäntö sekä yhtymäkohdat muun muassa eläkkeensaajien hoitotukeen, omaishoidon tukeen ja yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi tuli ottaa huomioon muun muassa työ- ja kilpailulainsäädäntö.

Selvityshankkeen tehtäväksi annettiin arvioida välttämättömät lainsäädäntö- ja muut ehdotukset sekä sisällyttää niihin esitykset tarvittavista jatkotoimenpiteistä ja erillisselvityksistä. Asettamiskirjeen mukaan tehtäviä oli kolme:

1. laatia aiempien selvitysten perusteella ehdotus palvelusetelin käytön tehostamiseksi kunnan järjestämässä kotipalvelussa;
2. arvioida 1. kohdassa mainitun ehdotuksen toteuttamiseksi välttämättömien lainsäädäntömuutosten tarve; sekä
3. laatia ehdotus muista tarpeellisiksi katsottavista yhtenäisistä menettelytavoista.

Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, että kehitteillä olevan hoitovakuutuksen tavoin myös palveluseteliin liittyy erilaisia odotuksia, epäluuloja ja huolen aiheita kuten myös

asenteita, ennakokuluja ja edunvalvonnasta johdettua vastustusta. Eräissä keskeisissä kysymyksissä eri tahojen mielipiteet ovat jopa täysin vastakkaisia.

Annettu toimeksianto edellytti kuitenkin sen selvittämistä, miten asiassa voitaisiin edetä. On ilmeistä, että palvelusetelin laajaa käyttöä ja sitä koskevaa valtakunnallista säätelyä ei ole edellä mainituista syistä mahdollista saada kokonaisuudessaan toimimaan ja voimaan kovin nopealla aikataululla. Lainsäädännön täsmennysten lisäksi monet myöhemmin selostettavat kohdat kaipaavat jatkovalmistelua. Lisäksi on otettava poliittisella tasolla kantaa eräisiin hankaliin, nyt erimielisyyttä aiheuttaviin periaatteellisiin kysymyksiin.

#### 1.4. Selvityshenkilöiden asiantuntija-avun järjestäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2.5.2002 taustaryhmän, jonka tehtäväksi annettiin toimiminen selvityshenkilöiden työn tukena. Taustaryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hallitusneuvos Eija Koivuranta sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä jäseniksi Lahden kaupungin sosiaali- ja terveysjohtaja Sirkka-Liisa Pylväs, ylitarkastaja Merja Hartikka-Simula verohallituksesta ja erityisasiantuntija Eeva-Liisa Virnes Suomen Kuntaliitosta. Sihteereiksi nimettiin ylitarkastaja Viveca Arrhenius ja osastosihteeri Kirsti Äijö, kumpikin sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Taustaryhmä on toiminut aktiivisesti ja antanut selvityshenkilöille kaiken pyydetyn avun ja muun tuen, mistä kiitokset!

#### 1.5. Asiantuntijoiden kuuleminen ja asian muu selvittely

Selvitystyön kuluessa on kuultu seuraavia henkilöjä ja tahoja:

**Suomen Kuntaliitto:** varatoimitusjohtaja Pekka Alanen, sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula ja neuvotteleva lakimies Sami Uotinen.

**Ministeriöt ja hallinto:** hallitusneuvos Kirsi Seppälä, valtiovarainministeriö, kilpailu-asianneuvos Topi Johannsson, Kilpailuvirasto, ylitarkastaja Petri Lehto, kauppa- ja teollisuusministeriö ja lainsäädäntöneuvos Tarja Kröger, työministeriö.

**Järjestöt ja palveluntuottajat:** omaishoidon koordinaattori Sisko Aalto, Suomen Punainen Risti, suunnittelija Virpi Dufva Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöyhdistys ry, seurakuntadiakonian sihteeri Riitta Helosvuori, Kirkkohallitus, kotipalvelupäällikkö Tom Kankkonen, Samfundet Folkhälsan r.f, toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen, Vanhustyön keskusliitto ry, toiminnanjohtaja Marja-Liisa Kunnas, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry. ja apulaisjohtaja Päivi Seppälä, Kuluttajavirasto.

**Työntekijäorganisaatiot:** työmarkkina-asiamies Tuula Hoisio, Kunnallisvirkamiesliitto KVL ry, osastopäällikkö Taina Tuomi, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. ja suunnittelija Leena Kaasinen-Parkatti, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry.

**Yrittäjät:** toimialajohtaja Kristiina Hautakangas, Engel-yhtiöt, elinkeinopoliittinen asiamies Helena Pollari, Palvelutyönantajat ry, sosiaali- ja terveysalan yrittäjä Matti Vihma, Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO, johtaja Antti Neimäla, Suomen Yrittäjät

ja sosiaali- ja terveystieteiden asiamies Kari Ilmonen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

**Muut asiantuntijat:** lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola, valtiovarainministeriö ja ylitarkastaja Anne-Mari Raassina, sosiaali- ja terveysministeriö.

Lisäksi selvityshenkilöt ovat tahoillaan käyneet suuren määrän keskusteluja ja hankkineet asiantuntijoiden näkemyksiä toimeksiantoonsa liittyvistä asioista. Asiantuntijoilta on hankittu myös kirjallisia selvityksiä.

## 2. LUETTELO KESKEISISTÄ KANNANOTOISTA

Seuraavassa luetellaan jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä ja perusteltuja selvityshenkilöiden näkemyksiä toimeksiantoon sisältyneistä keskeisistä kysymyksistä. Osa niistä on luonteeltaan toteavia, osa suosituksia ja osa selvityshenkilöiden konkreettisia ehdotuksia. Asiat on pyritty tässä luvussa ryhmittämään toimeksiannon edellä mainittujen kolmen kohdan mukaisesti.

*”Laatia aiempien selvitysten perusteella ehdotus palvelusetelin käytön tehostamiseksi kunnan järjestämässä kotipalvelussa.”*

- Palvelusetelimallin mukainen sosiaalihuollon toteuttaminen kuuluu kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin samalla tavoin kuin esimerkiksi kunnan itse antamat palvelut ja ostopalvelut.
- Hoidon tarpeen arviointi, kunnan päätös sekä hoito- ja palvelusuunnitelma tehdään kuten perinteisemmissäkin toimintamalleissa. Palveluseteli on kiinteä osa em. suunnitelmaa.
- Palvelusetelillä rahoitettavaa palvelua on sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukainen asiakkaan omassa kodissa tai palvelutalossa annettu varsinainen kotipalvelu. Tämän lisäksi palveluun voi sisältyä myös asetuksessa mainittuja tukipalveluja sekä kansanterveyslain mukaista kotisairaanhoidoa.
- Jos kunta ottaa käyttöön palvelusetelin, olisi palvelusetelimallin ajattelutavan mukaista, että kunnan oma tuotanto sisältyisi palvelusetelin piiriin samalla tavoin kuin muiden tuottajien palvelut.
- Yksityisiä henkilöitä ei tulisi hyväksyä palvelun tuottajiksi, ellei kyseessä ole kelpoisuusehdot täyttävä ammatinharjoittaja.
- Auktorisoinnin suorittaa kunta. Kriteereinä toimitaisivat
  - henkilöstön kelpoisuusehtoja koskevien sääntöjen täyttäminen;
  - salassapitosäännösten sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen;
  - tuottajalla on oltava vastuuvakuutus;
  - verotusta koskevien rekisteröintien täyttäminen;
  - tuottajaa ei ole tuomittu ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta;
  - tuottaja ei ole syylistynyt vakavaan menettelyrikkomukseen; ja
  - tuottajaa voidaan pitää luotettavana ja sopivana toimimaan kotipalvelujen tarjoajana.

- Hoidon tarpeen sisällöstä ja määrästä päättää kunnan viranhaltija. Tarpeen arvioinnissa tulisi olla käytettävissä standardoidut toimintakyvyn mittarit. Lisäksi viranhaltijan tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta ja tasapuolisuutta eri tuottajavaihtoehtojen esittelyssä.
- Palvelusetelin arvon laskentaperusteet määritellään valtakunnan tasoisena laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista ja kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään lisätä setelin arvoa. Hinta porrastettaisiin tulojen mukaan vastaamaan nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa olevaa porrastusta. Arvon määrittelyn perustana tulee käyttää arvioitujen hoitotuntien määrää kuukaudessa.
- Palvelusetelin ei tarvitse olla fyysinen painettu seteli. Se on eräänlainen kunnan maksusitoumus, joka perustuu hoidon tarpeen arviointia seuranneeseen päätökseen. Palveluseteli on kiinteä osa hoito- ja palvelusuunnitelmaa.
- Kotipalvelun tuottajilla tulisi olla oikeus vapaaseen hinnoitteluun. Tällöin asiakkaan omavastuuosuus vaihtelee tuottajittain.
- Asiakkaan valintaoikeus tulisi toteuttaa mahdollisimman aitona. Kunnan oman tuotannon tulisi olla samalla tavalla palvelusetelin kilpailutuksen kohteena kuin muut tuotantovaihtoehdot.
- Asiakkaan hoidon saanti tulee varmistaa asianomaisin tosin.
- Laatu varmistetaan muodollisten seikkojen osalta auktorisoinnin yhteydessä, normaalilla viranomaisvalvonnalla, asiakkaiden valinnan vapaudella sekä tarpeen mukaan suoritettavilla asiakaskyselyillä.
- Palvelusetelin käyttöön asetetaan tietty aika, jonka kuluessa seteli on käytettävä.
- Kunnan ottaessa käyttöön palvelusetelijärjestelmän on pyrittävä siihen, että markkinoille saadaan riittävä määrä palveluiden tuottajia.
- Luontevin yhteys eläkkeensaajien hoitotuen ja palvelusetelin mahdolliseen uuteen koordinointiin olisi kytkeä arviointi Vammaistyöryhmä '96:n ehdotusten sekä avo- ja laitoshoidon vaikutusta koskevaan jatkovalmisteluun.
- Kunta voi jäljempänä kuvatun palvelusetelin ohella, esimerkiksi tilapäisen kotipalvelun taikka sellaisten yksittäisten tukipalveluiden, joiden maksun kunta päättää kohtuullisuusperiaatteen mukaan, käyttää palveluseteliä, jonka hinnan kunta päättää ilman valtakunnallista normitusta. Tällaista palveluseteliä ei kuitenkaan ole selvitystehtävän yhteydessä enempää tarkasteltu.

*”Arvioida – – välttämättömien lainsäädäntömuutosten tarve.”*

- Palveluseteliä käytettäessä sovelletaan mahdollisimman samansisältöisesti sitä lainsäädäntöä, joka koskee muutakin kunnan järjestämisvastuulla tapahtuvaa toimintaa. Esimerkiksi sosiaalihuollon keskeiset yleislait sekä yksityisiä sosiaalipalveluita säätelevät lait ovat sovellettavissa myös palvelusetelitoimintaan.
- ”Normaalisuusperiaate” eli se, että palvelusetelitoimintaan sovelletaan samoja lakeja kuin muuhunkin kunnan järjestämisvastuulla tapahtuvaan palveluun, koskee myös esimerkiksi toiminnan valvontaa.
- Palveluseteliä käytettäessä toiminnan valvontaa koskee sama lainsäädäntö mitä sovelletaan kunnan ostopalveluina hankkimiin palveluihin. Myös hoito- ja palvelusuunnitelman laatimista koskevat säännökset ovat vastaavasti voimassa, samoin oikeus hakea muutosta esimerkiksi palvelutarpeen arviointia koskevaan kunnan päätökseen.

- Kotipalvelun tuottajalla on oltava vastuuvakuutus.
- Palveluseteli ei ole saajalleen veronalaista tuloa. Palvelun järjestäminen siten, että suoraan asiakkaalle maksettaisiin arvioidun hoitotarpeen perusteella rahaa, jolla asiakas voisi ostaa palvelut haluamiltaan tuottajilta, johtaisi sen tulkitsemiseksi veronalaiseksi tuloksi. Näin ollen tällaista palvelusetelin järjestämismallia tulee välttää.
- Työnantajasuhteen välttämiseksi kodinhoitopalveluja tarjoaviksi yksityisiksi ta-  
hoiksi hyväksytään vain yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajarekisteriin kuulu-  
via sekä verotuksen muodolliset yrittäjän tunnusmerkit täyttäviä tuottajia. Tuot-  
tajan tulee olla ennakoperintärekisteriin ilmoittautunut ja hyväksytty.
- Tukipalvelut ovat verohallituksen ohjeistuksen mukaan arvonlisäverotuksessa  
verovapaita.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain  
(733/1992) 4 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä uusi 5 kohta seuraavasti:
  - *5) antamalla asiakkaalle palveluseteli, mikä merkitsee sitoutumista mak-  
samaan asiakkaan kunnan hyväksymältä palvelujen tuottajalta hankki-  
mat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.*
- Selvyyden vuoksi olisi saman pykälän 3 momenttiin lisättävä siinä jo olevan  
1 momentin 4 kohtaa koskevan maininnan lisäksi myös edellä ehdotettu 5 kohta  
seuraavasti:
  - ”Hankittaessa palveluja 1 momentin 4 ja 5 kohdissa tarkoitetulta yksityi-  
seltä palvelujen tuottajalta kunnan ja kuntainliiton on varmistuttava siitä,  
että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta  
kunnalliselta toiminnalta.”
- Edelleen saman pykälän 4 momenttiin tulisi lisätä palveluseteliä koskeva mai-  
ninta seuraavasti:
  - ”Kunta- ja kuntainliitto ovat velvollisia suorittamaan 1 momentin 4 koh-  
dassa tarkoitetulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain  
osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon pal-  
veluista sekä pykälän 5 kohdassa tarkoitetulle palvelujen tuottajalle vain  
kunnan antaman palvelusetelin arvoon saakka.”
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 1 §:ään  
tulisi lisätä uusi 2 momentti seuraavasti:
  - *”Maksun asemesta kunta voi antaa palvelusetelin, joka vastaa asiak-  
kaalle tässä laissa säädetyllä tavalla määriteltävää kunnan korvaamaa  
osaa maksusta. Palvelusetelillä järjestettyä toimintaa koskee soveltuvin  
osin, mitä tässä laissa säädetään asiakasmaksusta.”*
  - Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että palvelusetelin arvoa määrittäessä  
otetaan huomioon muun muassa säännökset maksukyvyystä, enimmäis-  
määrästä ja palvelun maksuttomuudesta.
- Saman lain 12 §:ään tulisi lisätä palveluseteliä koskeva uusi 2 momentti seuraa-  
vasti:
  - *”Palvelusetelin arvo tulee määritellä vähintään sen suuruiseksi kuin  
mitä kunta 1 momentin mukaan on velvollinen palvelusta korvaamaan.”*
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992)  
3 §:ään tulisi lisätä uusi 8 momentti seuraavasti:
  - *”Mitä tässä pykälässä säädetään kuukausimaksusta, koskee soveltuvin  
osin palvelusetelillä annettua palvelua.”*

- Vaikka asia lienee muutoinkin selvä, saman asetuksen 29 §:n 1 momentin luetteloon, jossa säädetään tuloista joita ei oteta palvelumaksua määrättäessä huomioon, voitaisiin lisätä maininta: *kunnan antama palveluseteli*.
- Tuloverolain 127 a §:ää tulee muuttaa siten, että palveluseteliä käytettäessä asiakkaan maksama omavastuuosuus ei oikeuta kotitalousvähennykseen.
- Sosiaaliturvaa koskevissa useissa laeissa on silloin, kun laissa säädetty etuus on tulovähenteinen (tarveharkintainen), luetteloja niin sanotuista etuoikeutetuista tuloista, joita ei oteta huomioon ja jotka siis eivät pienennä kyseistä etuutta. Palveluseteliä ei ole tähän mennessä katsottu olevan tarpeen liittää näihin luetteloihin. Sen jättäminen tulovähenteisyyden ulkopuolelle johtuu jo asian luonteesta: seteli vastaa sitä osuutta palvelun kustannuksista, jonka kunta korvaa, eikä tällaista kunnan korvaamaa palvelua ole pidetty eri laeissa tarkoitettuna tosiasiallisena tulona. Lisäksi yleinen käytäntö on, ettei kulukorvauksia lueta tuloksi muuta etuutta määrättäessä.
- Kuluttajansuojalainsäädännön suhdetta palvelusetelillä annettuun yksityiseen palveluun tulisi lainsäädännöllisesti tarkentaa. Tulkinta, jonka mukaan kuluttajansuojalakia ei tähän toimintaa sovelleta, perustuu siihen, että toiminta kuitenkin tapahtuu kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piirissä, minkä lisäksi asiasta on maininta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetusta lakia koskeneesta hallituksen esityksessä.
- Kilpailulainsäädännön soveltamiseen liittyvät eräät käytännön ongelmat vaativat lisäselvityksiä.

*”Laatia ehdotus muista tarpeellisiksi katsottavista yhtenäisistä menettelytavoista.”*

- Kuntien tulee sisällyttää mahdollisimman tarkkaan kaikki kustannukset kunnan oman kotipalvelutuotannon hintaan. Suomen Kuntaliiton tulisi palveluseteliä koskevassa ohjeistuksessaan selkeästi ohjeistaa kuntia yhtenäisin perustein laskemaan oman tuotannon todellinen hinta. Myös muiden palveluiden tuottajien tulee toimia niin, että tuotantokustannukset arvioidaan tosiasioita vastaaviksi. Erilaisten järjestöjen osalta tulee eliminoida esimerkiksi Raha-automaattiyhdistykseltä saatu tuki.
- Suomen Kuntaliiton tulisi antaa ohjeet kunnille ohjata palvelusetelijärjestelmää käytettäessä saamansa yksityisen tuottajan palveluun liittyvän piilevän arvonnäkökulman (5 prosenttia) palautuksen kunnalta tuottajalle.
- Suomen Kuntaliiton tulisi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa laatia konkreettiset menettelytapaohjeet palvelusetelin käyttöönotosta. Niihin tulisi sisällyttää myös selkeät verotusta ja muita oikeudellisia asioita koskevat selostukset sekä ohjeet asiasta tiedottamisesta (tiedottaminen on havaittu useissa kokeiluissa varsin tärkeäksi asiaksi koko toimintamalliin liikkeelle lähdön ja toteutumisen kannalta).

### 3. SOSIAALIPALVELUT LAKISÄÄTEISENÄ OIKEUTENA

#### 3.1. Suomen perustuslaki

Suomen perustuslain mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä” (PL 19.3 §). Julkisella vallalla tarkoitetaan esimerkiksi valtiota ja kuntia. Lainkohta velvoittaa julkisen vallan järjestämään kyseiset palvelut. Tällä säännöksellä on katsottu olevan kiinteä yhteys pykälän 4 momentin mukaiseen tehtävään edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä: ”4 momenttia on tulkittava rinnan 3 momentin kanssa julkisen vallan turvatessa riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja ja edistäessä väestön terveyttä” (eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta, lausunto 5; 5.10.1994).

Perustuslaissa säädetään myös, että ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (PL 19.1 §). Välttämätön huolenpito voi tarkoittaa myös sosiaalipalveluja. Edellä tarkoitetussa lausunnossaan 5.10.1994 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle samansisältöisestä entisen hallitusmuodon 15 a §:stä sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi, että tämän säännöksen ”ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, -- sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin”. Tällaisina ryhminä mainittiin muun muassa ikääntyneet ihmiset ja vammaiset. Valiokunta korosti säännöksen yhteyttä oikeutta elämään koskevaan perusoikeuteen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus muun muassa välttämättömään huolenpitoon on ns. subjektiivinen oikeus, mutta käytännön syistä on selvää, että kyseisistä oikeuksista säädetään tarkemmin tavallisen lain tasolla. Vaikka perustuslain 19 §:n 1 momentilla tuntuisi olevan yhteys myös sosiaalihuoltolain mukaisiin kotipalveluihin, niiden antamista on silti pidetty niin sanottuna määrärahasidonnaisena, kunnan harkinnasta ja taloudellisista resursseista riippuvana oikeutena. Kunnan tulee kuitenkin talousarviossaan varata esimerkiksi kotipalveluille sellainen realistinen rahamäärä, ettei tämä, kuitenkin lakisääteinen, oikeus tyhjene talousarvion selvään alimitoitukseen.

Perustuslaissa säädetään myös oikeudesta lakisääteiseen perustoimeentulon turvaan muun muassa vanhuuden, sairauden tai työkyvyttömyyden ajalta (PL 19.2 §). Kaikkien perustuslain takaamien oikeuksien ja siten myös sosiaalipalvelujen järjestämisen kannalta on merkityksellinen periaate, jonka mukaan kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti (PL 6 §). Edelleen tulee ottaa huomioon esimerkiksi oikeus käyttää omaa kieltään (PL 17 §).

#### 3.2. Sosiaalihuoltoa koskevat yleislait

Perustuslain mukainen velvoite järjestää riittävät sosiaalipalvelut ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” on toteutettu pääasiassa sosiaalihuoltolain (SHL) säännöksillä. Rahoituksellisesti toiminta on kytketty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta

ja valtionosuudesta annetussa laissa (STVOL) säädettyihin järjestelyihin (SHL 2 §). Sosiaalihuollon toimeenpanosta kunnassa huolehtii kunnan määräämä ns. monijäseninen toimielin (sosiaali-, sosiaali- ja terveys- tai esim. perusturvalautakunta; SHL 6 §). Sosiaalihuolto on toteutettava ensisijaisesti sellaisin toimintamuodoin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä oma-toimisesti päivittäisissä toiminnoissa (SHL 39 §).

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (ns. sosiaalihuollon asiakaslaki) korostaa, että ”sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan”. Lain mukaan ”asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu” (SHAL 8 §). Laki edellyttää myös sitä, että sosiaalihuollon henkilöstö selvittää asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen (lain 5 §). Asiakkaalle tulee antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hänen tarvitsemiensa palveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen (8 §). Näin ollen lainsäädäntö suhtautuu myönteisesti siihen, että palveluiden tarjonnassa annetaan sijaa asiakkaan omalle valinnalle. Tämä tukee myös palvelusetelin omaksumista erääksi palveluiden järjestämisen vaihtoehdoksi.

Lain mukaan sosiaalihuollon järjestämisen on perustuttava viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen (SHAL 6 §). Sosiaalihuoltoa järjestettäessä on laadittava palvelu-, hoito- kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, ellei kyseessä esimerkiksi ole vain tilapäinen neuvonta ja ohjaus (7 §). Tällainen suunnitelma on lähtökohtaisesti laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Kuvatut periaatteet koskevat myös tilannetta, jolloin kotipalvelut järjestetään palvelusetelimallin mukaisesti.

### **3.3. Kunnallisten sosiaalipalveluiden järjestämisen mallit**

Kuntalain mukaan kunta hoitaa sille säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (KuntaL 2.3 §). Kunta voi kuitenkin hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluita myös yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Tämä periaate ilmenee sosiaali- ja terveydenhuollon osalta STVOL 4 §:stä (1 momentin 4 kohta).

Kunta voi siis järjestää sosiaalipalvelut itse, jolloin se hankkii toimintaan sopivat tilat ja palkkaa henkilökunnan, tai ostamalla palvelut muulta palveluiden tuottajalta. Kummasakin tapauksessa kunnan tulee huolehtia palveluiden laadun riittävästä tasosta. Jos kunta on hankkinut palvelun ostamalla ne muulta taholta, asiakas yleensä osoitetaan tälle palvelun tuottajalle, jolloin varsinaista asiakkaan valinnan vapautta ei ole. Ostopalvelusopimuksessa kunta itse sopii valitsemiensa palveluiden tuottajien kanssa toimintaa koskevista ehdoista ja kustannusten korvaamisesta. Kunta on tällöin palveluiden järjestäjän roolissa, mutta toiminta tapahtuu kunnan vastuulla. Asiakkaalta peritään maksut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja asetuksen mukaisesti.

Sosiaalipalveluiden tuottamisessa ovat olleet enemmän esillä yleishyödylliset järjestöt, kun terveyspalveluiden tarjoajana on usein yksityinen yritys. Ostopalvelusopimusten



käyttö on yleisintä sosiaalipalveluissa, esimerkiksi lasten päivähoitossa ja ikäihmisten sekä vammaisten asumispalveluissa. Terveystieteiden osastolla ostopalvelusopimukset voivat koskea esimerkiksi sairaankuljetusta sekä erilaisia tutkimus- ja tukipalveluita. Kun on kyse järjestöistä, yksityiset sosiaali- ja terveystieteiden palvelut voivat saada julkista rahoitusta Raha-automaattiyhdistyksen avustuksina (toiminta-, investointi- tai hankeavustusta). Yrityspohjainen sosiaalipalveluiden tuotanto rahoitetaan kunnille myytävillä palveluilla sekä suorilla asiakasmaksuilla. Terveystieteiden alueella on mukana myös sairausvakuutuksen osuus.

Kolmantena vaihtoehtona on tarjota asiakkaalle rahallinen mahdollisuus ostaa palvelut. Tällöin asiakkaalla on aito valinnan mahdollisuus, jonka rajoituksena on vain se, että kunnan tulee auktorisoida ne palveluiden tuottajat, joihin valinta voi kohdistua.

### 3.4. Asiakasmaksujen määräytyminen

Asiakkaille sosiaalipalveluista määrättävistä maksuista säädetään laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveystieteiden asiakasmaksuista. Lähtökohtana on, että kunta voi periä palveluista maksun, jollei lailla toisin säädetä (AsiakasmaksuL 1 §). Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan. Yleinen periaate on se, ettei maksu saa ylittää kunnalle palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia (2 §). Laissa valtuutetaan asetuksella säättämään palvelusta perittävän maksun enimmäismäärästä, maksun suhteuttamisesta maksukykyyn eli tuloihin sekä niistä perusteista, joiden täyttyessä palvelu on käyttäjälleen maksutonta (6 §). Muistakaa kuin maksuttomiksi säädettyistä palveluista kunnan ei tarvitse maksua periä tai maksu voidaan määritellä maksukyvyyn mukaan niissäkin palveluissa, joita asiakasmaksulainsäädännön tuloharkintaa koskeva periaate ei koske. Käytännössä näin ei juuri menetellä.

”Jatkuvasti ja säännöllisesti annetusta” sosiaalihuoltolain ja -asetuksen tarkoittaman kotipalvelun maksuista säädetään tarkemmin asetuksessa. Sen mukaan (3 §) tällaisesta kotipalvelusta ”voidaan periä palvelun laadun ja määrän, palvelujen käyttäjän maksukyvyyn sekä perheen koon mukaan määräytyvä kohtuullinen kuukausimaksu”. Asetuksessa on erityinen taulukko, jonka mukaan maksu porrastetaan. Maksun suuruuteen vaikuttavia tekijöitä on kolme: henkilömäärä, kuukausitulojen suuruus (tulorajat €/kk) sekä näihin suhteutettu maksuprosentti (35–11 %). Tältä yleiseltä, valtakunnallisesti normitetulta pohjalta kunnat laativat omat maksutaulukkonsa. Ne poikkeavat melko suuresti toisistaan. Tilapäisestä kotipalvelusta voidaan asetuksen mukaan periä ”kunnan päättämä kohtuullinen maksu”. Maksujen tulojen mukaan tapahtuva porrastus ei koske myöskään niin sanottuja tukipalveluita.

Kotona annettavasta palvelusta perittävä maksu ei saa ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Jos palvelu järjestetään ostopalveluna, asiakas maksaa yksityiselle palvelun tuottajalle saman maksun kuin minkä kunta olisi perinyt. Myös asiakasmaksuasetuksessa säädetään, että kotona annettavasta palvelusta tulee laatia ”yhdessä palvelun käyttäjän kanssa palvelu- ja hoitosuunnitelma”, ja että suunnitelmaa tarkistetaan tarpeen muuttuessa. Tältä osin sääntely on päällekkäistä.

Asiakasmaksujen sääntelyn ongelmana on, että sen väljyyden vuoksi kuntakohtaiset erot ovat varsin suuret ja eri perusteiden määrättävät maksut saattavat kasaantua siinä

määrin, että asiakkaan maksukyky ei riitä kaikkeen, edes välttämättömään palveluun. Tällöin kunnan tulisi kohtuullistaa maksua, jottei lopputuloksena olisi pitkäaikainen toimeentulotuen tarve. Maksukatosta on säädetty asiakasmaksulaissa (6 a §), mutta se koskee käytännössä lähinnä terveydenhoitoa. Vuoden aikana perittävien maksujen enimmäismäärän eli maksukaton ylityttyä siinä huomioon otettavat palvelut ovat saajalleen maksuttomia. Tällä samoin kuin asiakasmaksujen valtakunnallisella normittamisella on haluttu korostaa sosiaalipoliittisia näkökohtia sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden tavoitetta. Myös palveluseteliä käytettäessä nämä ovat keskeisiä periaatteita.

### 3.5. Yksityisesti järjestettyä sosiaalipalvelua koskeva sääntely

Palvelujen käytännön järjestämistä esimerkiksi kuntien ja palveluiden tuottajien välisten sopimusten avulla ei ole erityisen tarkoin säännelty. Myöskään palvelusetelin erilaisten muunnosten käytöstä ei ole säännöksiä, vaikka toimintamalleja on jo monissa muodoissa kokeiltu. Suomen Kuntaliitto on kuitenkin laatinut ostosopimusmalleja ja antanut menettelytavoista ohjeita, esimerkkinä asumispalvelut. Yksityinen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto on pääosin luvanvaraista. Sosiaalihuollon muusta kuin ympärivuorokautisesta toiminnasta on tehtävä ilmoitus valvovalle viranomaiselle. Lainsäädännössä ja valvonnassa on eroavuuksia sen suhteen, onko kyseessä julkinen vai yksityinen palvelu. Ongelmallisia oikeudellisia kysymyksiä saattaa tulla esiin muun muassa kilpailuperiaatteiden, asiakirjahallinnon sekä tietosuojan alueilla.

Laissa säädetään, että jos palveluita hankitaan yksityiseltä, kunnan tai kuntainliiton ”on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta” (STVOL 4.3 §). Tämä merkitsee muun muassa henkilöstön kelpoisuusehtoja. Säännös on käytännössä väljätkö, koska kunnan toiminnan tasoa sosiaalipalveluissa ei ole kovin tarkoin säännelty. Esimerkiksi vanhustenhuoltoa koskee vuonna 2001 valmistunut sosiaali- ja terveysministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhteinen laatusuositus (STM:n oppaita 2001:4).

Yksityisesti annettuja sosiaalipalveluita koskee myös laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Laki sääntelee nimenomaan yksityisenä liike- tai ammattitoimintana annettuja sosiaalipalveluita, sitä ei siis sovelleta esimerkiksi kunnan palveluihin eikä sosiaalihuoltolain mukaiseen omaishoidon tukeen (lain 1 §). Tässä laissa on hieman tarkemmat säännökset yksityisiä sosiaalipalveluita antavan toimintayksikön laatukriteereistä. Ne koskevat mm. terveydellisiä seikkoja, toimitiloja sekä henkilöstön määrää ja koulutusta. Asiakkaan kotona tapahtuvaan hoitoon näistä laatuvaatimuksista sovelletaan kuitenkin vain henkilöstöä koskevia kelpoisuus- ja määrävaatimuksia (3.3 §). Henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuusvaatimukset kuin mitä kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollon henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Sosiaalihuollon asiakaslain tavoin myös tämä laki edellyttää, että ”palvelujen on perustuttava sopimukseen tai hallintopäätökseen, johon tarvittaessa liittyy yhdessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa laadittu palvelu-, hoito-, huolto-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma”.

Yksityisen palvelujen tuottajan on tehtävä ennen toiminnan aloittamista, olennaista muuttamista tai lopettamista ilmoitus sille kunnalle (”sosiaalihuollosta vastaavalle monijäseniselle toimielimelle”), jossa palveluja annetaan. Ilmoituksesta tulee ilmetä palvelujen tuottajan toimiala ja toiminnan laajuus. Lääninhallitus pitää rekisteriä alueensa

kunnissa toimivista yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista ja niiden toimialoista. Kunnan on ilmoitettava lääninhallitukselle tiedot rekisterin pitoa varten. Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta annetussa asetuksessa on täsmällisemmät määräykset siitä, mitä tietoja ilmoitukseen tulee sisällyttää (2 §). Ennakkoperintärekisteriin merkitään ei edellytetä. Ympäri vuorokautisen toiminnan harjoittamiseen vaaditaan lääninhallituksen lupa (5 §). Lupahakemuksen sisällöstä on yksityiskohtaiset määräykset em. asetuksessa (1 §). Yksityisiä sosiaalipalveluita tuottavalla toimintayksiköllä on oltava palvelusta vastaava henkilö. Hän on vastuussa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset. Vastuuhenkilö nimetään toiminnan aloittamisilmoituksen tai lupamenettelyn yhteydessä.

Yksityisesti annettavan sosiaalipalvelun valvonta kuuluu lääninhallitukselle sekä kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnassa valvontaviranomaisena toimii sosiaalihuollosta vastaava toimielin tai sen määräämä viranhaltija. Valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan kanssa järjestettäessä palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta, neuvontaa ja seuranta. Jos yksityinen palvelujen tuottaja ei ole täyttänyt ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuttaan tai jos toiminnassa havaitaan puutteellisuuksia tai epäkohtia, lääninhallituksen on kehotettava tuottajaa korjaamaan tilanne määrääjässä. Lääninhallituksella on myös mahdollisuus käyttää uhkasakkoa tai keskeyttää palvelutoiminta taikka kieltää toimintayksikön tai sen osan käyttö. Asetuksessa on erikseen säännökset siitä, miten lääninhallituksen tulee menettellä jos toiminnasta aiheutuu suoranaista vaaraa asiakkaiden kehitykselle, turvallisuudelle, terveydelle tai hengelle (7 §).

### 3.6. Sosiaalipalvelut ja hallintokäytäntö

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla (PL 124 §). Edellytyksenä on, että järjestely ”on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”.

Sosiaalipalveluiden ja esimerkiksi kotipalvelun antaminen ei ole lainsäädännössä kuten perustuslaissa tai esimerkiksi hallintomenettelylaissa tarkoitettu hallintotehtävä. Tältäkin kannalta ei ole estettä sille, että kunnan hyväksymä yksityinen yritys tarjoaa kotipalveluita kunnan puolesta. Vaikka hallintomenettelylaki ei koske tällaista toimintaa, tätä lakia sovelletaan, kun kunta päättää (joko yleisellä tai yksilöä koskevalla tasolla) kotipalveluiden järjestämisestä ja antamisesta. Myös yksityisen palveluiden tuottajan tulisi noudattaa hyvää hallintokäytäntöä silloin, kun on kysymys toiminnan edellyttämistä luonteeltaan hallinnollisista ratkaistuista. Ehdotus uudeksi hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) ei muuta edellä kuvattua tilannetta, koska lakiehdotuksen mukaan laki koskee yksityistä sektoria vain sen ”hoitaessa julkisia hallintotehtäviä”.

Riippumatta siitä mitä edellä sanottiin hallintomenettelyä yms. koskevasta yleisestä lainsäädännöstä, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädettyä lakia sovelletaan viranomaisen lisäksi myös yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon (SHAL 2 §). Tämän erityislain mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on ymmärrettävästi selvitettävä asiakkaalle paitsi hänen oikeutensa ja velvollisuutensa, myös erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Laissa on lisäksi säännökset päätöksestä tai erilaisista sopi

muksista. Jos sosiaalihuolto järjestetään yksityisenä toimintana, sen toteuttajan ja asiakkaan välille tulee laatia kirjallinen sopimus (SHAL 6 §). Lähtökohtana on myös se, että palveluiden järjestämisestä tehdään asiakkaan kanssa pidemmän aikavälin suunnitelma.

### 3.7. Salassapitovelvollisuus

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (ns. julkisuuslaki) oikeuttaa viranomaisen antamaan salassa pidettävän tiedon toimeksiannosta tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi (26.3 §). Sääntely liittyy ostopalveluiden lisääntyneeseen käyttöön. Toimeksiantosopimuksessa on määriteltävä muun muassa asiakastietojen säilytysaika ja -tapa, vastuukysymykset ja se, kuka tietoja saa käyttää ja millä edellytyksillä. Palvelujen tuottaja saa käyttää asiakastietoja ainoastaan toimeksiantotehtävän suorittamiseen. Julkisuuslain ohella tulee noudattaa henkilötietolain säännöksiä muun muassa yleisestä huolellisuudesta ja suojaamisesta tietoja käytettäessä. Henkilötietolain mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaja saa käsitellä myös arkaluonteisia henkilötietoja, kun tämä on asiakkaan huollon ja hoidon kannalta välttämätöntä. Yksityinen palvelujen tuottaja ei saa luovuttaa tietoja kolmannelle osapuolelle ilman kunnan lupaa, jota puolestaan kunta ei voi antaa ilman siihen oikeuttavaa lainsäädännöstä tai asiakkaan suostumusta.

Sosiaalihuollon asiakaslaki säättää salassa pidettäväksi ”sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä”. Tämä periaate koskee myös yksityisesti annettuja kotipalveluita. Erityissäännös johtaa samaan lopputulokseen kuin asianomainen yleislaki eli julkisuuslaki, vaikka sosiaalihuollon asiakaslaki säättää kaikki asiakasta koskevat asiakirjat kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi, kun julkisuuslaissa luetellaan asiaryhmät, jotka ovat salassa pidettäviä.

Asiakaslakia sovelletaan myös niihin asiakirjoihin, joita muodostuu, kun yksityinen palveluiden tuottaja antaa palveluita ”viranomaisen lukuun”. Tällaisia asiakirjoja voivat olla esimerkiksi sellaiset, joita kunta on antanut yritykselle tai muulle yksityiselle toimeksiantotehtävän suorittamista varten tai palveluseteliin liittyvien järjestelyjen yhteydessä. Julkisuuslain nimenomaisen säännöksen (5.2 §) mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään asiakirjoja myös siinä tapauksessa, että palvelujen tuottaminen tapahtuu muuten kuin kunnan toimintana. Palveluseteliä koskevista järjestelyistä ei välttämättä tehdä varsinaista sopimusta (auktorisointia lukuun ottamatta) kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan välillä. Tästä huolimatta esimerkiksi maksusitoumusta koskevasta kunnan päätöksestä tulisi myös tietosuojan kannalta ilmetä, että toiminta tapahtuu kunnan järjestämisvelvollisuuden piirissä ja sen vastuulla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa laatinut tietojen luovuttamista koskevia sopimusmalleja terveydenhuollon palveluita varten, mutta niitä voidaan hyödyntää myös sosiaalipalveluiden alueella. Tietojen luovuttamisen perusteet ovat kuitenkin sosiaalihuoltoa koskevissa erityislaeissa ja ne eroavat terveydenhuollon vastaavista säännöksistä. Salassapidosta on annettu ohjeita sosiaali- ja terveysministeriön oppaassa 2001:11, Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Sen mukaan esimerkiksi ostopalvelu- ja muihin toimeksiantosopimukseen tulee ottaa määräykset salassa pidettävien asioiden käsittelemisestä.

### 3.8. Kilpailuttaminen

Kunta voi aina toteuttaa sen järjestämisvastuulla olevat sosiaalipalvelut omana toimintanaan. Jos toiminta järjestetään ostopalveluna tai esimerkiksi palvelusetelin avulla, nousee esiin kysymys kilpailuttamisesta. Lainsäädäntö, muun muassa laki julkisista hankinnoista, ei aseta kunnille selvää velvoitetta kilpailuttaa palveluiden tuottajia. Kilpailuttamista koskevia säännöksiä sovelletaan vain tietyt rahamäärät ylittäviin urakoihin. Toisaalta lainsäädäntö ei liioin estä ulkopuolisilta hankittavien palveluiden kilpailuttamista. Käytännössä näin menetelläänkin ostopalveluja hankittaessa. Yleensä kunnilla on omat hankintaohjeensa. Esimerkiksi asumispalveluiden osalta Suomen Kuntaliitto on antanut ohjeita tarjousmenettelystä ja ostosopimusmalleista (yleiskirje 14/80/2000).

Kilpailunrajoituslaki on tarkoitettu poistamaan elinkeinonharjoittajien aikaansaamat kielletyt tai muuten vahingolliset kilpailun rajoitukset elinkeinotoiminnassa. Myös palveluiden tarjoaminen kuuluu lain piiriin. Esimerkiksi kunnan kuten muunkin julkishallinnon toiminnoista kuuluvat lain soveltamisalaan ne, jotka on järjestetty liiketaloudellisten periaatteiden mukaan yhtiöiksi tai liikelaitoksiksi tai joiden voidaan muutoin katsoa olevan luonteeltaan ensisijaisesti liiketaloudellisia.

Hallituksen esityksen (HE 148/1987 vp) perusteluissa todetaan yleisenä arviointiperusteena, että jos julkisyhteisö voi uskoa tietyn toiminnan yksityiselle elinkeinonharjoittajalle, tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että kilpailunrajoituslakia voidaan soveltaa myös julkisyhteisön omaan vastaavaan toimintaan. Toisaalta perusteluissa kuitenkin myös todetaan, että terveys- ja sosiaalihuollon tai koulutoimen kaltainen julkisyhteisöjen lakisääteinen toiminta ei ole elinkeinon harjoittamista. Näin syntyy asetelma, jossa yksityisen, esimerkiksi vanhusten hoitopalveluiden tuottajan toimintaan kilpailurajoituslakia sovelletaan, mutta esimerkiksi kunnan kotipalveluihin ei. Merkitystä on myös sillä, johtuuko kilpailun rajoitus toimintaa säätelevästä erityislainsäädännöstä, kuten sosiaalihuollon osalta sitä koskevista valvonta- ja lupasäännöksistä.

Kilpailuviraston päätöksessä 6.5.1999 (dnro 111/61/98) tuodaan kuitenkin asiaan toinen näkökulma. Siinä korostetaan, että ”yksityisten palveluntarjoajien kanssa kilpaileva palvelutarjonta olisi pidettävä ehdottomasti erillään lupa- ja valvontaviranomaistoiminnasta”. Päätös koski vanhustenhoitoa, mutta siinä katsottiin, että mahdollisten kilpailuväristymien estämiseksi tätä periaatetta tulisi noudattaa myös muiden yksityisten sosiaalipalveluiden ja kunnan toiminnan välisiin suhteisiin. Johtopäätöksenä Kilpailuvirasto katsoi, että lupa- ja valvontatoimintaa harjoittava organisaatio ei voisi itse kilpailla lupa- ja valvontamenettelyn kohteena olevan yrittäjän kanssa. ”Lupa- ja valvontamenettelyn yhdistyminen kilpailevaan palveluntarjontaan luo mahdollisuuden vaarantaa lupa- ja valvontamenettelyn kohteena olevien yrittäjien elinkeinotoimintaa ja tätä kautta vähentää tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä kilpailunrajoituslain 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla”, päätöksessä todetaan.

**Kannanotto on ongelmallinen arvioitaessa kunnan ja yksityisten palvelun tuottajien kilpailutoimintaa palvelusetelimalliin perustuvassa toimintaympäristössä.**

Selvitystyön yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös markkinoiden toiminnan kanalta ongelmallisiksi katsottuihin Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) avustuksiin, joita

on myönnetty kotipalveluita tuottaville yhdistyksille ja säätiöille, eli ns. kolmannen sektorin tuottajaorganisaatioille. RAY:n avustusten vaikutuksia sosiaalipalvelujen markkinoiden toimivuuteen on selvitetty viime vuosina laajemminkin, mutta myös erityisesti kotipalveluiden osalta. Suomen Yrittäjät toimitti valtioneuvostolle vuonna 1999 kirjeen, jossa kiinnitettiin huomiota sosiaali- ja terveysalan järjestöjen saamien avustusten kilpailuvaikutuksiin. Lisäksi terveys- ja sosiaalialan yrittäjiä edustava järjestö, TESO ry, teki vuonna 1999 selvityspyynnön kilpailuviranomaiselle RAY:n kotipalveluihin jakamien avustusten vaikutuksista alan palvelurakenteeseen ja kilpailuun.

RAY:n puolelta esitettiin lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriölle (30.3.1999), että vuonna 1999 kotipalvelutoimintaan kohdistui avustuksia noin 47,6 mmk ja että vuosina 1997 ja 1998 avustuksia myönnettiin suurin piirtein sama määrä. Avustusten saajana oli lähes sata järjestöä noin 160 paikkakunnalla ja avustuksella katettiin 35–45 prosenttia toiminnan kustannuksista. Kilpailuvirastolle toimitetussa RAY:n selvityksessä (29.2.2000) on liitteenä muistio (24.1.2000), jossa viitataan RAY:n hallituksen linjaukseen kotipalveluiden tukemisesta. Linjauksen mukaan perinteiseen kotipalveluun ei ehdoteta uusia avustuksia ja avustusten kohdentamisessa otetaan huomioon erityisesti avun ja tuen tarpeessa olevat väestöryhmät sekä alueellinen ja paikallinen tarve ja kilpailutilanne. Avustuksia ei saa käyttää toimintaan, joka perustuu kunnan järjestämään tarjouskilpailuun. Lisäksi kotipalveluun kohdistuvia avustuksia päätettiin pienentää vuodesta 2001 alkaen vuosittain 10 prosenttiyksikköä, minkä mukaisesti 45 prosentin avustusosuus johtaisi avustuksen loppumiseen kokonaan vuonna 2004.

Kilpailuvirasto antoi ratkaisunsa TESO ry:n selvityspyyntöön 24.3.2000. Ratkaisussa nähdään RAY:n avustukset kilpailuvaikutusten kannalta ongelmallisina. Ratkaisun mukaan kilpailun kannalta ongelmallisia vaikutuksia ei RAY:n tukitoiminnassa voida riittävästi ottaa huomioon, eivätkä kilpailuvaikutukset ylipäättään tule riittävän systemaattisesti otetuiksi huomioon RAY:n avustustoiminnassa. Kotipalveluihin vuonna 1999 kanavoidun rahamäärän osalta kilpailuvirasto totesi ratkaisussaan pitävänsä mahdollisena, että RAY:n avustuksilla voi olla vaikutuksia kotipalveluiden markkinoiden rakentamiseen ja kilpailuolosuhteisiin. Ratkaisussa todetaan, että asian jatkoselvittelyt tehdään yhteistyössä lääninhallitusten ja RAY:n kanssa.

Kilpailuviraston ratkaisun jälkeen Suomen Yrittäjät ja RAY antoivat 17.4.2000 yhteisen suosituksen kilpailunäkökohtien huomioonottamiseksi RAY:n avustustoiminnassa. Suositus on luonteeltaan yleinen, eikä siis koske yksinomaan kotipalveluita. Suosituksen pääsisältö on, että avustustoiminnan tarkoituksena ei ole saattaa palvelujen tuottajatahoja eriarvoiseen asemaan. Suosituksessa edellytetään, ettei avustuksia suunnata palveluihin, joista on jo olemassa tarjontaa.

Kilpailuvirasto antoi vielä 4.1.2001 ratkaisun, jossa käsitellään RAY:n avustustoimintaa laajasti. Loppuarviossaan kilpailuvirasto toteaa, että on ilmeisen välttämätöntä tarkistaa niitä periaatteita, joille RAY:n avustustoiminta rakentuu. Esimerkiksi yleishyödyllisyyden periaate katsotaan pitkällä aikavälillä ilmeisen kestävämmäksi periaatteeksi avustusten kanavoinnissa sen vuoksi, että se rajaa avustusten saajien joukosta pois muut kuin sellaiset yleishyödylliset yhteisöt ja säätiöt, jotka täyttävät avustusten saantia koskevat laissa määritellyt edellytykset. Alan yrittäjien käsityksen mukaan RAY:n avustustoiminta kotipalveluissa on mahdollisesti pienentynyt, mutta sitä jaetaan yhä myös kotipalveluihin.

### 3.9. Kuluttajansuoja

Kuluttajansuojalaki koskee myös palveluita. Sitä sovelletaan elinkeinonharjoittajan ja luonnollisen henkilön välisiin suhteisiin. Elinkeinonharjoittajana voi olla myös julkinen oikeushenkilö, kuten kunta. Laki tarkoittaa kuitenkin vain sellaista elinkeinonharjoittajaa, joka ”tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi”. Sosiaalihuollon asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kuluttajansuojalakia ei sovelleta lakisääteisiin julkisiin palveluihin. Sitä vastoin yksityisiin sosiaalipalveluihin lakia on katsottu voitavan soveltaa.

**Palvelusetelin keinoin annetut kotipalvelut kuuluvat kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin. Vaikka palvelun tuottaja olisi yksityinen yritys, kuluttajansuojalakia ei tämän vuoksi sovelleta. Käytännössä kuitenkin kuluttajansuojalainsäädännön soveltuvuutta koskeva tulkinta on jossakin määrin epäselvä ja nykyinen tilanne tulisi selkeyttää.**

## 4. LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ MÄÄRITELTY KOTIPALVELU

Lainsäädännössä sosiaalihuoltoon kuuluviksi kunnan tehtäviksi on määrätty muun muassa sosiaalipalvelujen järjestäminen asukkailleen ”sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään” (SHL 13 §). Yksi näistä sosiaalipalveluista on kotipalvelut (SHL 17 §). Niillä tarkoitetaan ”asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista” (SHL 20 §). Lain 21 §:n mukaan kotipalveluja annetaan ”alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen 20 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista”.

Sosiaalihuoltoasetus täsmentää laissa olevaa kotipalvelujen määritelmää jakamalla kotipalvelut ”varsinaisiin kotipalveluihin” ja tukipalveluihin. Asetuksen mukaan kotipalveluina järjestetään ensiksikin kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista; sekä toiseksi myös tukipalveluja, kuten aterian-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattajasekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita (SHA 9 §). Lainsäädäntö ja kuntien käytännöt poikkeavat kuitenkin toisistaan siten, että kunnat antavat kotipalveluita usein melko suppealle asiakaskunnalle ja rajatumminkin kuin mihin edellä kuvattu lainsäädäntö antaa mahdollisuuden. Esimerkiksi lapsiperheille annetut kotipalvelut ovat verrattain harvinaisia. Toisaalta varsinaisiin kotipalveluihin saatetaan sisällyttää toimintoja, jotka ovat lähellä tukipalveluita. Kotipalvelun käsitteeseen ei sisälly kotisairaanhoidoa. Jos kunnassa on yhdistetty kotipalvelu ja kotisairaanhoido, siitä käytetään nimitystä kotihoito.

Itse nimike kotipalvelut yhdistettynä lain ja asetuksen käyttämiin sanontoihin (”kodissa tapahtuvaa”) rajaa kotipalvelut asiakkaan kotona tapahtuvaan toimintaan. Näin ollen

selvitystyön toimeksianto koskee lainsäädännössä määriteltyä kotipalvelua siihen liittyvine tukipalveluineen – kodin käsitettä ei tosin ole tarkemmin määritelty. Kotipalveluiksi lienee yleensä katsottava myös palvelutalossa asuvalle annettava kunnan järjestämä palvelu. Vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista annetun lain mukainen palveluasuminen on kuitenkin maksutonta eivätkä yksityisten palvelutalojen henkilökunnan antamat palvelut sisälly kotipalvelua koskeviin tilastoihin.

Selvitystyötä ei ulotettu esimerkiksi laissa niinkään kuvattuun perhehoitoon tai omaishoidon tukeen. Kuitenkin rajanveto näiden sekä terveyspalveluiden välillä saattaa yksittäisessä tapauksessa olla epäselvä. Kun toiminnan laajuuden määrittelee kunta itse, ei silti ole tarkoituksenmukaista tehdä rajanvetoa ahtaasti muodollisin perustein.

## 5. KOTIPALVELUN MÄÄRÄN KEHITYS

Sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua käyttäneiden kotitalouksien lukumäärä on supistunut 1990-luvun loppupuolella. Vuonna 1997 käyttäjiä oli noin 14.000 enemmän kuin vuonna 2000. Vanhuskotitalouksien osuus käyttäjien kokonaismäärästä on noin 80 %. Toiseksi suurin ryhmä on lapsiperheet ja kolmantena merkittävänä ryhmänä vammaiset.

*Taulukko 1: Kodinhoitoapua saaneet kotitaloudet vuosina 1997–2000*

	1997	1998	1999	2000
Kaikki	132.200	125.100	122.400	118.500
Näistä lapsiperheitä	29.800	23.900	20.700	18.000
Näistä vanhuksia	85.000	84.600	84.300	83.000

Lähde: Stakes, taskutilasto

Asiakkaiden määrän supistuminen on lähes yksinomaan kohdistunut lapsiperheisiin. Lapsiperheitä oli asiakaskotitalouksina vuonna 1997 vielä noin 30.000 ja vuonna 2000 enää 18.000 kappaletta. Sen sijaan vanhuskotitalouksien määrä on pysynyt jokseenkin ennallaan tämän ajanjakson aikana. Vanhustalouksien määrä on lievästi supistunut viimeisenä tarkasteluvuonna. Omaishoidon tukea saaneiden asiakkaiden määrä on pysynyt tarkastelujaksona suurin piirtein ennallaan, kuitenkin siten, että vuonna 2000 heidän määränsä on lisääntynyt jonkin verran.



## 6. VEROTUKSEN KOTITALOUSVÄHENNYKSEN YLEISTYMINEN

Käyttäjien määrän supistumiseen on todennäköisesti vaikuttanut kuntien asettamat kirstytyneet kriteerit palvelujen saatavuudelle sekä kuntien mahdollisuuksien kaventuminen tuottaa palveluja. Merkittävin selittävä tekijä sosiaalihuollon mukaista kotipalvelua saaneiden kotitalouksien määrän vähenemiseen kuitenkin mitä ilmeisimmin on ollut kotitalousvähennyksen ottaminen väliaikaiseen käyttöön vuodesta 1997 lähtien.

Kotitalousvähennystä on voinut käyttää tavanomaiseen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyön sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön yhteydessä. Vähennys voidaan siten myöntää myös muista käyttötarkoituksista kuin varsinaisesta kotipalvelujen käytöstä. Kokeilujaksolla väliaikaista kotitalousvähennystä sovellettiin Etelä-Suomen, Oulun ja Lapin lääniin kuuluviin kotitalouksiin. Kotitalousvähennyksenä on voinut vähentää palkatun henkilön palkkaan kohdistuvat sosiaalivakuutusmaksut tai ennakoperintärekisteriin merkitylle veronalaista toimintaa harjoittavalle maksetuista työkorvauksesta 40 % suoraan valtion verosta. Tämä tarkoittaa sitä, että kotitalousvähennys on edullisempi vaihtoehto niille talouksille, joilla valtion veronalaiset tulot ovat vähänkään suuremmat.

*Taulukko 2: Kotitalousvähennys verotuksessa vuosina 1977–2000*

	1997	1998	1999	2000
Vähennyksen tehneitä kotitalouksia, lkm	4.600	19.300	24.200	31.500
Vähennetty veron määrä Mmk	4,0	47,4	60,5	80,6

Lähde: Maksuunpanotilasto, Verohallitus

Näyttää siltä, että nimenomaan lapsiperheet ovat siirtyneet käyttämään kotitalousvähennystä sosiaalihuollon mukaisen kotipalvelun sijasta, koska se on näille asiakkaille edullisempi useimmissa tapauksissa. Kotitalousvähennys on otettu vakituisesti käyttöön vuoden 2001 verotuksessa ja se myönnetään myös muissa lääneissä asuville kotitalouksille. Näin ollen vuoden 2001 aikana kotitalousvähennyksen käyttäjien määrä todennäköisesti selkeästi kasvaa edellisen vuoden tasosta. Vastaavasti sosiaalihuollon alaisen kotipalvelun asiakkaiden määrä tulee jonkin verran supistumaan vuoden 2001 tilastoluvuissa.

## 7. MIKÄ ON ”PALVELUSETELI”?

Suomessa on pitkään ja laajasti ollut käytössä lounasseteli. Se on konkreettinen lipuke, jolla ateria voidaan maksaa käteisen rahan tavoin. Setelin arvo vaihtelee. Jos yritys antaa setelit ilmaiseksi työntekijöidensä käyttöön, työntekijä maksaa edusta verotusarvon. Setelit tilataan Luottokunnalta. Liikuntaseteli on noin 300 yrityksen ja kunnallisen liikuntapaikan muodostama verkosto. Myös taksiseteli on monimuotoisessa käytössä. Sitä käytetään myös sosiaalihuollon velvoitteiden täyttämiseen esimerkiksi vammaisten ja vanhusten kuljetuspalveluissa. Taksiseteli ei asian luonteen vuoksi voi olla kiinteähintainen.

Palveluseteliä (palveluraha, voucher yms.) on käytetty monimuotoisesti myös kunnan sosiaali- ja terveystalouden palveluissa. Eri kokeiluissa sillä on voitu maksaa kotipalveluja ja niihin liittyviä tukipalveluja, jolloin seteli on myönnetty joko kaikille palveluja tarvitseville tai esimerkiksi vain vanhuksille, lasten päivähoidon maksuja tai rajoitetummin vain omaishoitajan lomituskasuja taikka ateria- ja kuljetuspalveluita, onpa suunnitteilla ollut erityinen ”lumenluontisetelikin”.

Malli perustuu kolmeen osapuoleen: kunta palvelujen järjestämisvastuunsa kautta setelin antajan ja kustannuksista vastaajan roolissa, asiakas palveluiden ostajana ja setelin saajana sekä palvelun tuottaja niiden antajana. Tällainen palveluseteli on määritelty ”julkisen vallan rahoittamaksi ja käyttötarkoitukseltaan sidotuksi ostovoimaksi, joka voidaan kohdentaa joillekin väestöryhmille tai palvelun tarvitsijoille käytettäväksi määrättyjen palveluiden ostamiseen joko yksityiseltä tai julkiselta palveluntarjoajalta”. Suomen Kuntaliiton vuonna 1993 asettama työryhmä määritteli palvelusetelin ”julkisen vallan toimesta allokoiduksi ja käyttötarkoitukseltaan sidotuksi ostovoimaksi, joka voidaan kohdentaa joillekin väestöryhmille tai palvelun tarvitsijoille palvelujen ostamiseksi joko yksityisestä tai julkisesta tarjonnasta ja jossa palvelun tarvitsijat käyttävät myös omia taloudellisia voimavarojaan”. Tämä määritelmä pitää jo valmiiksi sisällään ajatuksen, jonka mukaan palveluiden tarvitsija käyttää myös omia rahojaan. Kun asiakkaiden valinnanvapaus kohdistuu palveluiden sisällön ja laadun ohella myös hintoihin, tämä saattaa edellyttää omien varojen käyttämistä.

Palvelusetelin eri määritelmiä rasittaa kapulakielisyys, minkä lisäksi erityistä määritelmää ei välttämättä tarvita. Siksi tässä muistiossa ei esitetä mitään erityistä palvelusetelin määritelmää. Palveluseteliä käytetään kuvaannollisessa merkityksessä. Kyseessä on yksinkertaisesti kunnan asukkaalleen myöntämä sitoumus maksaa ulkopuolisen palvelun tarjoajan antamasta palvelusta ennalta määrätty kustannus.

Palveluseteli voi olla painettu, monistettu tai muunlainen ostokuponki, kuitti (esim. opintotukiseteli) tai tietyn summan suuruinen ”shekki” (esim. Lahden kokeilu). Toimintamalli voidaan järjestää myös niin, että ”palveluseteli” on näkymätön, pelkkä taustalla oleva sitoumus vastata tietyistä kuluista. Kunnan antamassa kotipalvelussa palveluseteli voi tarkoittaa kunnan viranomaisen päätöstä, jossa palvelujen tarpeen arvioinnin ja palvelusopimuksen tai -suunnitelman laatimisen yhteydessä kunta sitoutuu maksamaan hyväksymänsä palvelut. Päätöksestä voidaan antaa asiakkaalle kopio tai kunta voi saattaa asian muutoin sen tuottajan tietoon, jolta asiakas päättää ostaa kyseiset palvelut.

Lainsäädännön mukaan tällaisen sosiaalihuollon järjestämistä koskevan ratkaisun tulee perustua päätökseen.

Sekä konkreettinen että kuvitteellinen palveluseteli voi olla tasasuuruinen tai tulojen mukaan määräytyvä. Maksukyvyn ohella muina kunnan päätöksessä huomioon otettavina määräytymisperusteina ovat palvelujen tarve esimerkiksi tunneissa arvioituna sekä muita samankaltaisia tekijöitä kuin määrättäessä asiakasmaksuja kunnan itse tai ostopalveluina antamista palveluista. Myös palvelun antajaltaan edellyttämä koulutustaso sekä etäisyydet ja tuotantokustannusten erot voivat käytännössä vaikuttaa setelin arvoon.

Yleensä palveluseteliin rakentuvassa toiminnassa tulee kysymykseen myös asiakkaan omien rahojen käyttö silloin, kun setelin arvo ei riitä kaikkien haluttujen palvelujen maksamiseen. Oleellista palveluseteliä käytettäessä on asiakkaan valinnanvapaus kunnan hyväksymien tuottajien ja kunnan oman tai sen ostaman palvelun välillä. Tältä osin toimintamalli poikkeaa kunnan ostopalveluista, jotka yleensä osoitetaan asiakkaan käyttöön ilman omaa valinnan vapautta; Ruotsissa käytetäänkin termiä ”kundvals-system”. Palvelusetelillä kunnan ei tarvitse myöntää asiakkaalle enempää eikä vähempää palvelua kuin vaihtoehdossa, jossa se tarjoaa palvelut itse tai ostopalveluna. Toisaalta eri maissa on käytetty malleja, joissa asiakas voi viimekädessä verrattain vapaasti valita paitsi palvelujen tuottajan, myös yksittäisten palvelujen sisällön. Lähtökohtana on tällöin ollut, että tällainen vapaus ei saa johtaa kuntaan kohdistuviin lisävaatimuksiin esimerkiksi siksi, että seteli ei riitäkään kattamaan asiakkaalle kaikkein välttämättömiä palveluja.

Palveluseteliä käytetään siis tässä muistiossa vertauskuvallisena ilmauksena edellä kuvattua tavasta järjestää palveluiden maksaminen. Myös Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen (Kielitoimisto) näkemyksen mukaan palveluseteli on käsitteenä nimenomaan sosiaalihuollon alueella siinä määrin vakiintunut, että sitä voidaan käyttää yleiskielisenä ilmaisuna silloinkin, kun mitään konkreettista seteliä tai vastaavaa ei ole käytössä.

## **8. TARKEMPAA ARVIOINTIA JA EHDOTUSTEN PERUSTELUJA**

**Palvelusetelimallin mukainen sosiaalihuollon toteuttaminen kuuluu kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin samalla tavoin kuin esimerkiksi kunnan itse antamat palvelut ja ostopalvelut. Palveluseteliä käytettäessä sovelletaan mahdollisimman samansisältöisesti sitä lainsäädäntöä, joka koskee muutakin kunnan järjestämisvastuulla tapahtuvaa toimintaa. Esimerkiksi sosiaalihuollon keskeiset yleislait sekä yksityisiä sosiaalipalveluita säätelevät lait ovat sovellettavissa myös palvelusetelitoimintaan.**

**Hoidon tarpeen arviointi, kunnan päätös sekä hoito- ja palvelusuunnitelma tehdään kuten perinteisemmissäkin toimintamalleissa. Palveluseteli on kiinteä osa em. suunnitelmaa. Tällainen ”normaalisuusperiaate” eli se, että palvelusetelitoimintaan sovelletaan samoja lakeja kuin muuhunkin kunnan järjestämisvastuulla ta**

**pahtuvaan palveluun, koskee myös esimerkiksi toiminnan valvontaa. Lainsäädännön erityiset muutostarpeet on selostettu erikseen kohdassa 11.**

## **8.1. Palvelusetelillä maksettavan kotipalvelun määritelmä**

Suomessa tehdyissä palvelusetelikokeiluissa asiakkaat ovat korostaneet erityisesti palvelun laaja-alaisuuden ja joustavuuden tärkeyttä. Liian tiukasti ja kapeasti rajoitetun palvelun on katsottu vähentävän setelin käyttöä. Samasta syystä mm. Hollannissa päädyttiin sikäläisten potilasjärjestöjen ja kuluttajaliiton vaatimuksesta täysin rajoittamattomaan kotipalvelun käsitteeseen Hollannissa käyttöön otetussa palvelusetelijärjestelmässä.

Palvelun laaja-alaisuuden ja monipuolisuuden korostaminen on luonnollista, koska asiakkaiden tarpeet vaihtelevat suuresti. Kotipalvelujen asiakaskunta on pääasiassa iäkkäitä henkilöitä, mutta myöskin muulla tavoin toimintarajoitteiset henkilöt tarvitsevat näitä palveluja. Asiakkaan asumisolosuhteista johtuen tarvittavien palvelujen luonne saattaa vaihdella.

Palvelun monipuolisuus, laaja-alaisuus ja laatutekijät ovat todennäköisesti merkittäviä kilpailutekijöitä näiden palvelujen tuottajille. Vanhusväestön tulotaso kohoaa merkittävästi lähivuosisikymmeninä, kun eläkkeelle siirtyy huomattava määrä aiempia eläkeläispolvia suurempia eläkkeitä saavia henkilöitä. Vastaavasti hyvin pienituloisten eläkeläisten määrä toisesta päästä supistuu. Asiakaskunnan keskimääräisen tulotason näin voimakkaasti kasvaessa hinta ei ole tulevaisuudessa enää niin suuri kilpailutekijä kuin laatu, joustavuus ja palvelun monipuolisuus.

Asiakkaiden tarpeita vastaavien vaihtoehtojen, monipuolisten ja joustavien palvelujen tarjonnan mahdollistaa määritelmä, jossa kotipalveluksi määritellään varsinainen kotipalvelu ja tämän lisäksi palvelusetelillä rahoitettavaan palveluun voidaan liittää tukipalveluja sekä myös kotisairaanhoidopalveluja. Määritelmän mukaan palvelusetelillä rahoitettavaan palveluun tulee aina sisältyä varsinainen kotipalvelu ja sen lisäksi mainittuja kahta täydentävää palvelua sen mukaan kuin asiakaskysyntää on ja palveluja tuotavalla organisaatiolla on mahdollisuuksia niitä palveluja tarjota.

Toisaalta tällainen määritelmä tarkoittaa myös sitä, että vain kotipalvelun tukipalveluja tai kotisairaanhoidoa tarjoava tuottaja ei voi tulla kyseeseen palveluseteliin oikeuttavien palvelujen tuottajana. Palvelusetelillä tarjottavien kotipalvelujen piiriin on tarkoituksenmukaista lukea myös palvelutalossa asuville henkilöille myönnetty kotipalvelut.

**Palvelusetelillä rahoitettavaa palvelua on sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukainen asiakkaan omassa kodissa tai palvelutalossa annettu varsinainen kotipalvelu. Tämän lisäksi palveluun voi sisältyä myös asetuksessa mainittuja tukipalveluja sekä kotisairaanhoidoa.**

## 8.2. Setelitoiminnan piiriin otettavat palvelun tuottajat

Kotipalvelua palvelusetelirahoituksella järjestettäessä merkittävä kysymys on, ketkä voivat toimia palvelun tuottajina. Idean luonteeseen kuuluu, että tuottajia tulee olla riittävän monta kunnollisten tarjontavaihtoehtojen syntymiseksi asiakkaille. Laatuksiteerit täyttävät alan yritykset ja ammatinharjoittajat sekä alalla toimivat yhdistykset ja seurakunnat voisivat itsestään selvästi toimia kunnan ohella palvelujen tuottajana. Näiden lisäksi varteenotettava tuottajavaihtoehto ovat yksityiset henkilöt, jotka työsuhteessa voisivat toimia kotipalvelujen tuottajana.

Mahdollisimman hyvin palvelusetelin ideaa toteuttava ratkaisu kunnan osalta olisi se, että kunta samoin ehdoin kuin muut tuottajat tuottaisi palvelusetelillä rahoitettavia palveluja. Tällöin kunnan ohella myös muut kunnat ja kuntayhtymät tulisi ymmärtää mahdollisina kunnallisina palvelun tuottajina. Tällainen järjestely, jota noudatetaan Ruotsissa mm. Nackassa, antaa asiakkaille tasavertaisesti valinnan oikeuden eri tuotantovaihtoehtojen välillä. Samalla myöskin se johtaa avoimeen kilpailuun tuottajien kesken, jonka arvioidaan parantavan laatua ja tuotannon tehokkuutta.

Edellistä rajoitetumpi valinnanvapaus toteutuisi silloin, jos kunta järjestäisi palvelusetelijärjestelmän niin, että se koskee vain muita tuottajia kuin kuntaa. Tällöin kunnan omaan tuotantoon sovellettaisiin lakia ja asetusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista ja näin määräytyviä asiakkaan omavastuita, kun muiden tuottajien osalta omavastuut määräytyisivät palvelusetelin arvon ja palvelun tuottajan hinnan erotuksena.

Asiakkaan omavastuuosuuden määräytyessä eri tavoin saattaisi käydä niin, että tästä johtuen jompikumpi vaihtoehto olisi asiakkaalle selvästi edullisempi. Tällöin palvelusetelin ideaan kuuluva avoin valinnan mahdollisuus ei tältä osin toteutuisi. Asiakasmaksut on määritelty laissa ja asetuksessa ja koskevat kaikkia kuntia, mutta jos päätöksenteko palvelusetelistä jää kunnassa tehtäväksi, voisi kunta palvelusetelin arvon määrittelyllä olennaisesti vaikuttaa kunnan oman tuotannon ja muiden tuottajien keskinäiseen hintasuhteeseen. Kun hinta joka tapauksessa on asiakkaita ainakin jossain määrin ohjaava tekijä, tämä vaikuttaa lopulliseen asiakasvalintaan joissakin tapauksissa ehkä merkittävästikin.

Vielä rajoittuneempi palvelusetelin rahoittaman tuotannon merkitys olisi silloin, jos kunnan omalle tuotannolle annetaan ensisijaisuus kotipalvelujen tuottamisjärjestelmässä. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunta ensin tarjoaa kotipalvelua kysyville asiakkaille kunnan omaa tuotantoa nykyisillä asiakasmaksuilla ja vasta sen täytyttyä tarjoaa palvelusetelillä kilpailevia vaihtoehtoja. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan oma tuotanto on kokonaan valintavaihtoehdon ulkopuolella ja palvelusetelijärjestelmä toimisi eräänlaisena kapasiteetin tasaajana kotipalvelujen järjestämisessä kunnan asiakkaille. Näin järjestettynä palvelusetelin käyttämiseen liittyvät positiiviset vaikutukset palvelujen tarjontaan ja hintaan toteutuisivat heikosti markkinoilla.

Palvelusetelijärjestelmässä korostuu tarve huolehtia siitä, että palveluntuottajia, kunnan oma tuotanto mukaan lukien, kohdellaan tasapuolisesti. Jos kunta päättää ottaa palvelusetelijärjestelmän käyttöön, sen on huolehdittava siitä, että olemassa olevat kilpailumahdollisuudet hyödynnetään. Julkisia hankintoja koskevan lain johtava periaate on

menettelyn avoimuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys. Vaikka hankintalainsäädännön soveltaminen palvelusetelijärjestelmän kautta tuotettuihin palveluihin on riippuvainen siitä, kuinka palvelusetelijärjestelmä yksityiskohdissaan luodaan ja vaikka hankintalain ja palvelusetelijärjestelmän suhteeseen onkin kiinnitettävä jatkovalmistelussa enemmän huomiota kuin selvitystyön kuluessa oli mahdollista, on selvää, että järjestelmää koskevat samat perusvaatimukset kuin palveluiden kilpailuttamista muutoinkin. Asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen edellyttää, että eri tuottajat ovat keskenään samanlaisessa asemassa.

Yksityisten henkilöiden toimimista kotipalvelujen tuottajana on pidetty tärkeänä ja toivottavana. Erityisesti sellaisilla alueilla, joilla kysyntää on suhteellisen vähän ja myöskin sellaisissa tilanteissa, joissa pitäisi reagoida nopeasti, yksityinen naapuriavun kaltainen kotipalvelu on joustavaa ja tehokasta. Tämä on kuitenkin siinä suhteessa huono vaihtoehto, että se tulkitaan palkansaajana tehdyksi työksi siihen liittyvine työnantajavelvoitteineen. Tällaisista velvoitteista suoriutuminen saattaisi useimmille asiakkaille olla vaikeaa ja johtaa myöhemmin hankaliin tilanteisiin. Tästä syystä olisi perusteltua rajata yksityiset henkilöt pois mahdollisina palvelun tuottajina. Aiemmin on omaishoidon tukena annettu palvelu lainsäädännössä rajattu palkkasuhteen ulkopuolelle, jolloin tätä järjestelmää voitaisiin käyttää yksityisten henkilöiden antamassa palvelussa. Tämä rajoittaa yksityisten tuottajana toimivien henkilöiden osalta voimakkaasti palvelusetelin käyttöalaa, koska se kohdistuu vain omaishoidon tuen määrittämään toimintoon.

**Jos kunta ottaa käyttöön palvelusetelin, olisi palvelusetelimallin ajattelutavan mukaista, että kunnan oma tuotanto sisältyisi palvelusetelin piiriin samalla tavoin kuin muiden tuottajien palvelut.**

**Yksityisiä henkilöitä ei tulisi hyväksyä palvelun tuottajiksi, ellei kyseessä ole kelpoisuusehdot täyttävä ammatinharjoittaja.**

### 8.3. Palvelun tuottajien auktorisointi

Palvelun tuottajien luotettavuuden takaamiseksi on etukäteen varmistettava tuottajien kelpoisuus. Auktorisoijana voisi toimia joko kunta tai lääni. Piilevän arvonlisäveron palauttamiseksi kunnalle ehtona kuitenkin on, että kunta toimii auktorisoivana tahona. Tästä syystä kunnan tulisi toimia auktorisoijana. Auktorisointi olisi järjestettävä siten, että siinä tukeudutaan jo olemassa oleviin yksityisten palveluntuottajien arviointijärjestelmiin, ettei palvelusetelijärjestelmää varten tarvitse rakentaa uusia järjestelmiä. Samalla on varmistettava, että auktorisoinnissa noudatetaan tasapuolisia menettelyjä.

Kelpoisuusehtoina tulisi käyttää muodollisten kriteerien ohella myös tuottajan hyvämaineisuutta ja moitteettomuutta ammatinsa harjoittamisessa. Muodollisten kriteerien täyttämässä ongelman muodostavat henkilöstön kelpoisuusehtoja koskevat säännökset. Alalla toimii huomattava määrä jo pitkään tehtävissä olleita taitavia ja kokeneita henkilöitä, joilla ei kuitenkaan ole muodollista pätevyyttä. Myös kuntien omasta henkilökunnasta noin 20 prosenttia on ilman vaadittavaa koulutusta. Tästä syystä muodollisen koulutuksen vaatimusta on tulkittava väljäkkösti niin, että hyväksyttävän tuottajan organisaatiossa on oltava myös muodollisen koulutuksen saaneita henkilöitä.

**Auktorisoinnin suorittaa kunta. Kriteereinä toimitsevat**

- henkilöstön kelpoisuusehtoja koskevien sääntöjen täyttäminen
- salassapitosäännösten sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen
- tuottajalla on oltava vastuuvakuutus
- verotusta koskevien rekisteröintien täyttäminen
- tuottajaa ei ole tuomittu ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta
- tuottaja ei ole syyllistynyt vakavaan menettelyrikkomukseen
- tuottajaa voidaan pitää luotettavana ja sopivana toimimaan kotipalvelujen tarjoajana.

Kilpailuvirasto on useassa yhteydessä pitänyt tärkeänä, että lupa- ja valvontatoimintaa harjoittava organisaatio ei itse kilpaile tällaisen menettelyn kohteena olevan tuottajan kanssa. Tätä on perusteltu sillä, että saman organisaation harjoittaessa sekä lupa- ja valvontatoimintaa että tuotantoa kilpailun vääristymisen vaara kasvaa. Tästä syystä kunnissa tulisi varsinainen kotipalvelun tuottaminen pitää selkeästi erillään auktorisointiin liittyvästä lupa- ja valvontaviranomaistoiminnasta.

#### **8.4. Hoidon tarpeen arviointi**

Lähtökohtana palvelusetelin käyttämiselle on yksilökohtaisen hoidon tarpeen arviointi. Kotipalvelua annetaan sosiaalihuoltolain mukaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen syyn perusteella niille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen tavanomaisten elämään kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Laissa lueteltujen syiden lisäksi kunnilla on vaihtelevasti käytössään tarkempia kriteerejä tai standardoituja toimintakyvyn mittareita hoidon tarpeen arvioimisessa. Tavallisesti arvioinnin suorittavat kodinhoitajat, kotipalveluohjaajat sekä kotisairaanhoidajat tai terveydenhoitajat niissä kunnissa, joissa sosiaali- ja terveys-toimi on yhdistetty.

Palvelusetelin käytöstä ja kokeiluista tehdyissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota tarpeen arvioinnin riippumattomuuteen. Muun muassa Hollannissa on otettu käyttöön periaatteessa rahoittajasta ja tuottajasta riippumaton tarpeen arvioitsijajärjestelmä. Käytännössä tällaisen järjestelmän luominen olisi varsin hankalaa ja kallista harvaan asutussa laajassa maassa. Näistä käytännön syistä vartenotettava vaihtoehto on kunnan suorittama tarpeen arviointi, vaikka siihen liittyy perusteltuja riippumattomuusongelmia. Tarpeen arviointiin voi osallistua erilaisten koulutusten tai ammatillisten kokemusten pohjalta useampikin henkilö, mutta päätöksen tekee siihen valtuutettu kunnan viranhaltija.

Käytännössä hoidon tarpeen arvioitsija esittelisi asiakkaalle myös palvelusetelillä käytettävissä olevat tuottajavaihtoehdot. Näiden vaihtoehtojen esittäminen periaatteessa edellyttäisi riippumattomuutta eri tuottajatahoista. Tässä suhteessa arvioitsijalta edellytetään tasapuolisuutta ja huolellisuutta sen suhteen, että eri vaihtoehdot tulevat samanarvoisesti esitetyiksi asiakkaalle. Vaihtoehtojen esittelyssä tulisi vähintään kertoa auktorisoidut tuottajat, heidän yhteystietonsa sekä tuottajien bruttohinta ja asiakkaalta vaadittavan omavastuuosuuden määrä eri tuottajavaihtoehdoissa. Jos kunta on ottanut käyt

töön systemaattisen asiakaspalautteen keräämisen, saatu palaute tuottajista olisi myös esiteltävä.

**Hoidon tarpeen sisällöstä ja määrästä päättää kunnan viranhaltija. Tarpeen arvioinnissa tulisi olla käytettävissä standardoidut toimintakyvyn mittarit. Lisäksi viranhaltijan tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta ja tasapuolisuutta eri tuottajavaihtoehtojen esittelyssä.**

## 8.5. Palvelusetelin arvon määrittely

Palvelusetelin arvon määrittely voidaan suorittaa joko valtakunnallisena tai antamalla tämä tehtävä kuntien suoritettavaksi. Edellistä puoltaisi muun muassa se, että asiakasmaksulaki on valtakunnallinen. Lisäksi tarve kohdella sosiaalihuollon asiakkaita samalla tavoin kunnasta riippumatta puoltaa valtakunnan tasolla määriteltyä palveluseteliä. Palvelusetelin arvon määrittäminen kunnassa olisi perusteltua kunnallisten näkökohtien paremmalla huomioon ottamisella sekä kunnan itsemääräämisoikeuden perusteella. Lisäksi kunnallista päätäntävällän käyttämisestä puoltaisi se, että tuotantokustannukset jossakin määrin vaihtelevat maan eri osissa. Kolmantena vaihtoehtona voisi olla näiden kahden yhdistelmä siten, että määriteltäisiin valtakunnan tasoinen peruspalvelusetelin arvo ja kunnat voisivat omilla päätöksillään lisätä setelin arvoa, jos haluavat.

Merkittävä kysymys on se, onko palveluseteli kaikille asiakkaille tasasuuri vai tulojen mukaan porrastettu. Tasasuurtä palvelusetelin arvoa puoltaisi hallinnollinen yksinkertaisuus. Tulojen mukaan porrastettua järjestelmää puoltaa paitsi tulojen tasaamistavoite myös se, että nykyinen asiakasmaksu on porrastettu tulojen mukaan. Tällä on selkeästi tähdätty sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin. Tuloporrasteinen järjestelmä on vastaavasti hallinnollisesti hankalampi ja erityisesti se on vaikea, jos järjestelmään jollakin tavoin kytetään eläkkeensaajien hoitotuen tai omaishoitotuen järjestelmiä.

Tasasuuri palveluseteli merkitsisi pienituloisten henkilöiden kotipalvelun hinnan korotusta ja suurituloisilla vastaavasti hinnan alennusta. Samalla myöskin suurituloisten halukkuus käyttää sosiaalihuollon piiriin kuuluvia kotipalveluja tulisi tästä syystä lisääntymään, mikä lisäisi kunnan kotipalvelumenoja.

Asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista on kuukausimaksut määriteltä enimmäismäärältään tietyn maksuprosentin osoittamiksi rahamääriksi asetuksessa ilmaistun tuloajan ylittävistä kuukausituloista. Kunta voi tämän taulukon puitteissa periä palvelumaksua palvelun laadun ja määrän perusteella. Näin määriteltä asiakasmaksu antaa kunnille mahdollisuuden määrittää maksua kuntakohtaisesti omien palvelun määrää ja laatua koskevien kriteereidensä perusteella.

Arvon määrittelyn perustana tulisi käyttää palveluseteliä määrättäessä kuukautta kohti arvioitua hoitotuntien määrää. Monissa kunnissa käytetään hoitotuntien määrän sijasta hoitokäyntejä. Palveluseteliä käytettäessä hoitokäyntiä ei voi pitää perustana, koska se saattaisi johtaa keinotekoisin hoitokertojen lisäämisiin tai riittämättömän ajan varaamiseen hoidon tarvetta ajatellen. Palvelusetelin arvo määriteltäisiin kertomalla kuukausittaisten hoitotuntien määrä palvelusetelin laskennassa käytettävällä hinnalla. Asiakkaalle



ei myönnettäisi mitään fyysistä painettua seteliä, vaan asiakas saisi tehdystä päätöksestä esimerkiksi kirjallisen kopion.

**Palvelusetelin arvon laskentaperusteet määritellään valtakunnan tasoisena laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista ja kunnilla on mahdollisuus omilla päätöksillään lisätä setelin arvoa. Hinta porrastettaisiin tulojen mukaan vastaamaan nykyistä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa olevaa porrastusta. Arvon määrittelyn perustana tulee käyttää arvioitujen hoitotuntien määrää kuukaudessa.**

**Palvelusetelin ei tarvitse olla fyysinen painettu seteli. Se on eräänlainen kunnan maksusitoumus, joka perustuu hoidon tarpeen arviointia seuranneeseen päätökseen. Palveluseteli on kiinteä osa hoito- ja palvelusuunnitelmaa.**

## **8.6. Asiakkaan maksama omavastuuosuus**

Palvelusetelijärjestelmään sisältyy myös tuottajan vapaa hinnoittelu. Tällöin asiakkaan omavastuuosuus vaihtelee tuottajittain, sen mukaan, kuinka tuottajien kokonaishinta kotipalvelun tuottamisessa vaihtelee. Täysin avoimen valinnan järjestelmässä tämä on merkittävä tekijä, koska kaikilla markkinoilla hinta on yksi kysyntää ohjaavista tekijöistä. Asiakkaan omavastuuosuuden suuruuteen vaikuttaa myös palvelusetelin arvo. Jos palvelusetelin arvo vaihtelee asiakkaan tulotason mukaan, vaihtelee vastaavasti myös asiakkaan omavastuuosuus tulojen mukaan. Näin ollen asiakkaan omavastuuosuuden lopullinen määrä muodostuisi tuottajan bruttohinnan ja tulotason mukaisen palvelusetelin erotuksena. Tuottajalle ei tule antaa oikeutta periä kotipalvelusta lisähintaa samaan palveluun liittyvällä toisella laskutuksella. Lisäksi palveluun liittyvien matkakustannusten laskutusperusteiden on oltava selkeät ja etukäteen asiakkaalla tiedossa.

Palveluseteli olisi mahdollista antaa myös siten, että asiakkaan omavastuuosuus on sama tuottajasta riippumatta. Tällainen menettely on muun muassa jo noin 10 vuotta palveluseteliä käyttäneessä Nackan kunnassa Ruotsissa. Tämä menettely tarkoittaisi sitä, että kunta rahoittaisi tuottajakohtaisen hintaeron niin, että asiakkaan omavastuuosuus on tuottajasta riippumaton. Kunta joutuisi tällöin tekemään lisäpanostuksen kotipalvelun tukemiseen täysin vapaaseen hinnoitteluun verrattuna.

**Kotipalvelun tuottajilla tulisi olla oikeus vapaaseen hinnoitteluun. Tällöin asiakkaan omavastuuosuus vaihtelee tuottajittain.**

## **8.7. Käyttäjän valintaoikeus**

Asiakkaan valintaoikeus toteutuu aidoimmillaan silloin, kun kaikki tuottajavaihtoehdot ovat samassa asemassa asiakkaan valintatilanteessa. Tällöin myös kunnan oma kotipalvelu on samalla tavoin kilpailutuksen kohteena kuin ulkopuolisten palvelun tuottajien tarjonta. Kunta ei voisi silloin tarjota ensin kunnan palveluja asiakkaille ja vasta oman kapasiteettinsa täytyttyä muita vaihtoehtoja palvelusetelillä. Tehtyjen kokeilujen ja Ruotsissa käytössä olevien järjestelmien kokemusten valossa tiedetään, että täysin

vapaan valintaoikeuden tarjoaminen ei johda merkittäviin asiakkaiden siirtymiin kunnallisesta tuotannosta yksityisiin vaihtoehtoihin lyhyellä aikavälillä. Asiakkaat käyttävät kuitenkin niitä palvelun tuottajia, joihin ovat jo tottuneet.

Kunnalla on joka tapauksessa keskeinen rooli kotipalvelujen tuottamisessa kuntalaisille, vaikka se toteutettaisiin täysin avoimen valintaoikeuden puitteissa. Kunnassa täytyy avoimessakin kilpailussa olla viranhaltija, joka suorittaa hoidon tarpeen arvioinnin. Lisäksi pitkälläkin aikavälillä huomattava osa kuntalaisista haluaisi hankkia kotipalvelunsa kunnalta.

**Asiakkaan valintaoikeus tulisi toteuttaa mahdollisimman aitona. Kunnan oman tuotannon tulisi olla samalla tavalla palvelusetelin kilpailutuksen kohteena kuin muut tuotantovaihtoehdot.**

## 8.8. Sopimussuhde ja vastuut

Kotipalvelujen tuottaminen on kunnalle sosiaalihuoltolaissa säädetty lakisääteinen tehtävä. Tämä velvoite kunnalla säilyy myös palvelusetelillä järjestetyssä tuotannossa. Tästä syystä palvelusetelijärjestelmässäkään ei sovellettaisi kuluttajansuojalakia. Näin muutoin jouduttaisiin tekemään, sillä palveluseteliä käytettäessä syntyy tuottajan ja asiakkaan välille sopimus varsinaisen palvelun tuottamisen osalta. Kunnan ja asiakkaan välille ei synny sopimusta silloin, kun kyseessä on kunnan ulkopuolinen kotipalvelun tuottaja. Tuottajan ja kunnan välille on tulkittavissa sopimussuhteen syntyvän siinä vaiheessa, kun kunta auktorisoi yrityksen tai yhdistyksen mahdolliseksi kotipalvelujen tuottajaksi.

Asiakkaan asemaan palvelun saajana vaikuttaa se, onko tuottajan sitouduttava antamaan palvelua kaikille sitä kysyville, vai voiko tuottaja kieltäytyä palvelun antamisesta. Ruotsissa on tällainen velvoite käytössä, mutta sen tarpeellisuudesta keskustellaan parhailaan. Asia tulee esiin sellaisessa tilanteessa, jossa asiakkaan ja tuottajan välinen suhde on tulehtunut. Useimmiten nämä ratkeavat luonnostaan silloin, kun asiakkaalla on mahdollisuus vaihtaa tuottajaa joustavasti. Tämä edellyttää sitä, että sopimukset ovat riittävän lyhytaikaisia ja sopimuksen muuttamisedot kohtuullisia. Tuottajan ja asiakkaan välisessä sopimussuhteessa tulisi käyttää yleisiä, esimerkiksi Suomen Kuntaliiton suositamia sopimusehtoja.

**Palveluseteliä käytettäessä toiminnan valvontaa koskee sama lainsäädäntö mitä sovelletaan kunnan ostopalveluina hankkimiin palveluihin. Myös hoito- ja palvelusuunnitelman laatimista koskevat säännökset ovat vastaavasti voimassa, samoin oikeus hakea muutosta esimerkiksi palvelutarpeen arviointia koskevaan kunnan päätökseen.**

Vastuu sosiaalihuoltolain mukaisten kotipalvelujen tuottamisesta kuntalaisille on kunnalla. Tämä vastuu kunnalla on, vaikka se järjestäisi niiden tuottamisen käyttäen palveluseteliä. Sen sijaan palveluseteliä käytettäessä yksityisen yrityksen tai yhdistyksen vastuulle jää kotipalvelua annettaessa sattuneet vahingot. Näitä vastuuta varten tuottajilta edellytetään vastuuvakuutuksen ottamista. Tämän kunta varmistaa jo auktorisoidessaan tuottajia mahdollisiksi kotipalvelun antajiksi.

**Kotipalvelun tuottajalla on oltava vastuuvakuutus.**

## **8.9. Hoidon saannin varmistaminen**

**Asiakkaan hoidon saanti tulee varmistaa asianomaisin tosittein.** Tällainen menettelytapa voisi olla järjestelmä, jossa tuottaja esimerkiksi kuukausittain tekee listan antamistaan palveluista, jonka asiakas varmistaa allekirjoituksellaan. Tällä tositteella tuottaja olisi oikeutettu saamaan kunnalta palvelusetelin arvon mukaisen korvauksen.

Tositteiden antaminen kuntaan on tarpeellista myös arvonlisäverotuksen piilevän veron palautuksen laskemiseksi. Verotuksen valvonnan parantamiseksi verottaja haluaa asiakaskohtaisen materiaalin vuosittain käyttöönsä kunnalta. Kunnat tulisi velvoittaa antamaan tämä materiaali.

## **8.10. Laadun varmentaminen**

Ensimmäinen osa laadun varmentamisessa on kunnan suorittama tuottajien auktorisointi. Tällöin lähinnä varmistetaan se, että muodolliset seikat muun muassa henkilökunnan pätevyyden osalta ovat kunnossa.

Toinen vaihe laadun varmistamisessa on normaali asiakasvalinta. Kun vaihtoehtoja on käytettävissä, asiakkaat saadessaan huonoa palvelua vaihtavat palvelun tuottajaa. Näin laadultaan heikot tuottajat joutuvat viime kädessä poistumaan markkinoilta.

Laatua varmistaa myös normaali viranomaisvalvonta, jolla kontrolloidaan, että toimintaa ohjaavia sääntöjä noudatetaan. Kunnan kotipalveluista vastaava viranomainen käytännössä varmasti saa palautetta asiakkailta, jos laatu ei tyydytä. Ruotsissa on Nackasamenty jopa siihen, että tuottajakohtaisesti pidetään yllä lokikirjaa, johon säilytetään kaikki tulleet tuottajaa koskevat valitukset. Nämä valitukset ovat asiakkaiden vapaasti luettavissa.

Asiakkaiden tyytyväisyyden arvioimiseksi on mahdollista tehdä aika ajoin asiakaskyselyjä. Näillä voidaan seurata laajemmin palvelujen laatutason kehitystä kunnassa sekä hyödyntää palautteita kehitystyössä.

**Laatu varmistetaan muodollisten seikkojen osalta auktorisoinnin yhteydessä, normaalilla viranomaisvalvonnalla, asiakkaiden valinnan vapaudella sekä tarpeen mukaan suoritettavilla asiakaskyselyillä.**

## 8.11. Aikarajoitus

**Palvelusetelin käyttöön asetetaan tietty aika, jonka kuluessa seteli on käytettävä.** Tällainen menettely on perusteltu, ettei niitä aleta säästää ja käyttää jonain ajanjaksona huomattavasti yli arvioidun hoidon tarpeen. Ajanjakson tulisi olla riittävän pitkä, jotta käyttövelvoitteesta ei aiheutuisi tarpeettomia ongelmia tavanomaisissa palvelun käytön katkositilanteissa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi iäkkäämpien henkilöiden sukulaisvierailut tai tilapäiset muut katkokset tavanomaisissa palvelutarpeissa. Sekä asiakkaan että palvelujen tuottajan kannalta on tärkeätä, ettei toiminta ole kovin lyhytjänteistä ja että palvelusuhde ehtii riittävästi vakiintua.

## 8.12. Riittävä määrä tuottajia/asiakkaita

Palvelusetelin käyttökokeiluissa on seurantaraporteissa yleensä todettu, että järjestelmän hyvän toiminnan takaamiseksi tuottajia on oltava riittävästi ja myöskin asiakaskunnan riittävän suuri. Näitä on pidetty edellytyksenä kunnollisten markkinoiden syntymiseen. Tämä on ongelma erityisesti aloitusvaiheessa, kun markkinoilla ei juurikaan ole vaihtoehtoisia tuottajia. Asiakaskunnan vähäisyys asettaa esteitä pienempien kuntien mahdollisuuteen järjestää kotipalvelua palvelusetelillä. Paikalliset tilanteet saattavat vaihdella huomattavastikin, jolloin on vaikeata esittää tarkkoja rajoja tuottajien määrän ja asiakaskunnan määrän suhteen.

Suosittelavaa kuitenkin olisi, että markkinoiden tulisi olla riittävän suuret ja toimijoita lukuisia, jotta asiakkaiden valintavaihtoehdot toteutuisivat. Pienten kuntien kohdalla tämä tarkoittaisi sitä, että lähekkäin sijaitsevat pienemmät kunnat voisivat yhdessä samanaikaisesti tehdä päätöksiä palvelusetelijärjestelmään siirtymisestä riittävän markkinan ja riittävän määrän tuottajia houkuttelemiseksi mukaan järjestelmään. Viime kädessä harkinta tuottajien määrän riittävyudessa jää luonnollisesti kunnalle. Asiakaskunnan määrällä on kuitenkin selvä vaikutus järjestelmän toimivuuteen, sillä Ruotsissa Vaxholmin kunnassa järjestelmä oli käytössä vuosina 1993–1997. Se toimi muutoin hyvin, mutta asiakaskunnan vähäisyydestä johtuen siitä päätettiin luopua. Vaxholmin kunnan väkiluku on 7 000 henkeä. Muut järjestelmän Ruotsissa käyttöön ottaneet kunnat ovat suurempia ja ne jatkavat sen käyttöä.

**Kunnan ottaessa käyttöön palvelusetelijärjestelmän on pyrittävä siihen, että markkinoille saadaan riittävä määrä palveluiden tuottajia.**

## 8.13. Kunnan tuottaman palvelun hinnoittelu

Suomen Kuntaliitto on ohjeistanut kuntia oikean kustannusvastaavuuden seurannassa kirjanpidossaan. Kuntien oman edun mukaista on mahdollisimman huolellisesti ja kattavasti ottaa hinnoittelussa huomioon kaikki oman tuotannon kustannuserät. Tällöin voidaan luotettavasti verrata oman tuotannon ja ulkopuolisten tuottajien todellisia kustannuksia ja asettaa kunnan oman tuotannon hinta oikealle tasolle. Ruotsissa on Svenska Kommunförbundet parhaillaan valmistelemassa vertailukelpoista laskentajärjestelmää

kotipalvelun oikean hinnan määrittämiseksi kunnan omassa tuotannossa. Tämä uusi hinnoittelukaava saattaisi antaa aiheita myös Suomessa uudistaa ja täsmentää kunnille annettuja ohjeita oman palvelun hinnoittelussa.

**Kuntien tulee sisällyttää mahdollisimman tarkkaan kaikki kustannukset kunnan oman kotipalvelutuotannon hintaan. Suomen Kuntaliiton tulisi palveluseteliä koskevassa ohjeistuksessaan selkeästi ohjeistaa kuntia yhtenäisin perustein laskemaan oman tuotannon todellinen hinta. Myös muiden palveluiden tuottajien tulee toimia niin, että tuotantokustannukset arvioidaan tosiasioita vastaaviksi. Erilaisten järjestöjen osalta tulee eliminoida esimerkiksi Raha-automaattiyhdistykseltä saatu tuki.**

## 9. TULOVEROTUS

### 9.1. Palvelusetelin verottomuus

Palveluseteli katsotaan saajalleen verottomaksi etuudeksi tietyin ehdoin. Palvelusetelillä tulee olla mahdollista saada samanlaista palvelua kuin kunnalta kunnan omana tuotantona on saatavissa. Palveluseteliä ei saa voida käyttää muuhun kuin selkeästi määritellyyn tarkoitukseen. Lisäksi palvelusetelin verottomuuden edellytyksenä on pidetty sitä, että seteli ei ole siirrettävissä toiselle henkilölle.

Käytännössä palvelusetelin verottomuuden suhteen ei pitäisi syntyä ongelmaa. Palvelusetelin myöntäisi kunnan viranomainen arvioidun tarpeen mukaisena. Asiakas voisi valita kunnan auktorisoimista tuottajista mieleisensä. Tuottaja hakisi kunnalta palvelusetelin arvoa vastaavan korvauksen kirjallisesti varmennetusta suorituksesta. Etuuden siirtäminen ei myöskään voi tulla kyseeseen, koska asiakkaan tulisi kirjallisesti varmentaa saaneensa palvelut.

**Palveluseteli ei ole saajalleen veronalaista tuloa. Palvelun järjestäminen siten, että suoraan asiakkaalle maksettaisiin arvioidun hoitotarpeen perusteella rahaa, jolla asiakas voisi ostaa palvelut haluamiltan tuottajilta, johtaisi sen tulkitsemiseksi veronalaiseksi tuloksi saajalleen. Näin ollen tällaista palvelusetelin järjestämismallia tulee välttää.**

### 9.2. Kotitalousvähennys

Verovelvollinen saa omassa henkilökohtaisessa verotuksessaan vähentää suoraan verosta osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä maksamista määristä. Tällaiseen vähennykseen oikeuttaa tavanomainen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Vähennyksen enimmäismäärä on 900 euroa vuodessa. Sitä myönnetään vain siltä osin kuin vähennettävä osa kustannuksista ylittää 100 euroa.

Kotitalousvähennystä ei myönnetä terveyden- ja sairaanhoitopalveluista eikä silloin, jos samaa työsuoritusta varten on saatu omaishoidon tukea, lasten kotihoidon ja yksityisen

hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua tukea, työllistämistukea tai työnantajalle maksettavaa työmarkkinatukea. Laissa oleva luettelo on tyhjentävä, jolloin kansaneläkelain mukaista eläkkeensaajien hoitotukea saava henkilö on oikeutettu kotitalousvähennykseen, jos muut edellytykset täyttyvät.

Kotitalousvähennys tehdään työnantajan ominaisuudessa maksetuista työnantajamaksuista, kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä ennakoperintärekisteriin merkitylle veronalaista toimintaa harjoittavalle maksetusta työkorvauksesta sekä näitä palveluja tuottavilta yleishyödyllisiltä yhteisöiltä ostetuista palveluista. Sen sijaan kunnan tuottamista kotipalveluista maksetut omavastuut eivät oikeuta kotitalousvähennyksen tekemiseen.

Palveluseteliä käytettäessä kunnalta ostettu palvelu olisi epäedullisemmassa kilpailuasemassa muilta tuottajilta ostettuun palveluun nähden. Kunnalta ostetun kotipalvelun omavastuuosuudesta ei voi tehdä kotitalousvähennystä, kun se muiden tuottajien osalta on mahdollista. Tästä aiheutuva kilpailuvääristymä kunnallisen tuotannon haitaksi riippuu siitä, kuinka suuri osa kokonaishinnasta muodostuu omavastuuosuuksista. Niissä tapauksissa, jolloin koko palvelun hinta korvataan palvelusetelillä, ei kilpailuhaittaa esiinny, ja sitä suuremmaksi se muodostuu, mitä suurempi on asiakkaan itse maksama omavastuuosuus.

Kunnan omaan tuotantoon kotitalousvähennyksestä aiheutuva kilpailuvääristymä voitaisiin periaatteessa ratkaista kahdella eri tavalla. Kotitalousvähennystä voitaisiin muuttaa siten, että palveluseteliä käytettäessä myöskään muiden tuottajien palveluja käyttävien asiakkaiden omavastuuosuus ei oikeuta kotitalousvähennyksen tekemiseen. Vaihtoehtoinen ratkaisumalli olisi antaa myös kunnallisen tuotannon omavastuuosuudesta kotitalousvähennys. Jälkimmäisessä tapauksessa sosiaalihuollon piiriin kuuluva kotipalvelu olisi siten tuettua kahdella eri tavalla: Toisaalta kunnan antamalla palvelusetelillä ja toisaalta omavastuuosuudesta myönnettävällä vähennyksellä palvelun tuottajasta riippumatta.

Vähennysoikeuden laajentamisella myös kunnan omaan tuotantoon saattaa olla myös fiskaalista merkitystä, sillä sosiaalihuollon piiriin luettavaa kotipalvelua on tilastojen mukaan käyttänyt runsaat 100 000 kotitaloutta vuodessa. Vastaavasti kotitalousvähennyksen verotuksessa tehneitä kotitalouksia on noin kolmannes tästä määrästä. Lisäksi kahdenkertainen sosiaalihuollon piiriin kuuluvan kotipalvelun tukeminen todennäköisesti ohjaisi ainakin jossain määrin täysin yksityisiä kotipalveluja käyttäviä kotitalouksia käyttämään voimakkaasti subventoituja kunnan tarjoamia palveluja.

**Tuloverolain 127 a §:ää tulee muuttaa siten, että palveluseteliä käytettäessä asiakkaan maksama omavastuuosuus ei oikeuta kotitalousvähennykseen.**

### **9.3. Yrittäjä-palkansaaja -status verotuksessa**

Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan vuonna 2000 oli Suomessa kotipalveluja tuottavia yksityisiä yrityksiä 399, joissa henkilöstöä oli 619. Suurin osa yrityksistä oli siten yksinyrittäjiä. Yli 10 työntekijää oli vain muutamassa yrityksessä. Tästä yritysra

kenteesta johtuen alalla monet yritykset törmäävät kysymykseen, onko kyseessä yrittäjätoiminta vai palkansaajan asemassa tehty työ.

Itsenäisen yrittäjän aseman määrittäminen ja erottaminen palkansaajan asemasta on yleinen ja klassinen verotuksen ongelmakysymys. Ongelma on esiintynyt useimmiten siten, että verottaja jälkikäteen toteaa yrittäjänä tehdyn työn palkansaajasuhteena tehdyksi työksi, josta seuraa työn teettäjälle ennakonpidätysvelvollisuus sekä työnantajasuoritusten maksamisvelvollisuus. Jälkikäteen todettuna nämä yleensä johtavat merkittäviin verojen korotuksiin ja huomattaviin maksuihin pitkänkin aikaa varsinaisen suorituksen jälkeen.

Yrittäjä-palkansaaja -käsitettä on pyritty selkeyttämään mm. perustamalla ennakko-perintärekisteri, joka antaa suojaa ennakko-perintärekisterissä oleville jälkikäteen tapahtuvalta statuksen muuttamiselta. Ennakko-perintärekisterikään ei ongelmaa kokonaan poista, koska aina kuitenkin viime kädessä joudutaan arvioimaan, onko tehty työ todellisuudessa tapahtunut yrittäjäominaisuudessa vai palkansaajasuhteessa. Tämä siitä syystä, että sama henkilö voi eri tilanteissa toimia yrittäjänä ja palkansaajana, koska ennakko-perintärekisteriin merkitsemistä ei ole katsottu poissulkeväksi.

Itsenäisen yrittäjän käsitteen yksiselitteinen määrittelemättömyys merkitsee sitä, että ratkaisu työsuhteen ja yrittäjätoiminnan välillä tehdään yksittäistapauksittain. Keskeisin ero palkansaaja- ja yrittäjäasemassa tehdylle työlle on työn johto- ja valvontaoikeudessa. Itsenäinen yrittäjä sitoutuu suorittamaan ottamansa tehtävän ilman toimeksiantajan johtoa ja valvontaa. Tunnusomaisia piirteitä yrittämiselle ovat sen ansiotarkoitus, taloudellinen riski, toiminnan laajuus, yleisyys, julkisuus, itsenäisyys sekä pääoman menettämisen riski. Näihin asioihin liittyviä arvioita käytetään apuna työsuhteen ja yrittäjätoiminnan rajanvedossa.

Aineellisten tunnusmerkkien ohella käytetään muodollisia tunnusmerkkejä yrittäjä- ja palkansaajakäsitteen erottamisessa. Muodollisia tunnusmerkkejä ovat olleet mm.: elinkeinoluvan hankkiminen, kaupparekisteri- ja elinkeinoilmoituksen tekeminen, ennakko-verolippu, aiempi verotuskäytäntö, yrittäjävakuutus, toiminnan harjoittaminen yhtiömuodossa sekä ennakko-perintärekisteriin ilmoittautuminen.

Harkintakriteerejä ollessa lukuisia ja niiden toimeenpanijoita suuri määrä maassa on selvää, että ratkaisut jossain määrin vaihtelevat. Käytännössä esim. verohallinnon henkilökunnan vaihtuessa ratkaisut saattavat muuttua suuntaan taikka toiseen jollain alueella maassa. Näin ollen täysin varmaa arviota siitä, tulkitseeko verottaja toiminnan yrittäjätoiminnaksi vai palkansaajatoiminnaksi, ei ole ainakaan toiminnan alkuvaiheessa. Aiempi verotuskäytäntö ja muodollisten tunnusmerkkien täytyminen antavat pidemmällä aikavälillä kuitenkin jo melko vahvan pohjan verostatuksen pysyvyydelle.

**Työnantajasuhteen välttämiseksi kodinhoitopalveluja tarjoaviksi yksityisiksi ta-  
hoiksi hyväksytään vain yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajarekisteriin kuuluvia  
sekä verotuksen muodolliset yrittäjän tunnusmerkit täyttäviä tuottajia. Tuottajan  
tulee olla ennakko-perintärekisteriin ilmoittautunut ja hyväksytty.**

## 10. ARVONLISÄVEROTUS

### 10.1. Tukipalvelujen verottomuus

Arvonlisäverolain 37 §:ssä sosiaalihuoltona tapahtuva palvelujen ja tavaroiden myynti säädetään verottomaksi. Näiden palvelujen verottomuus tulee suoraan EU:n arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan säännöksestä, jossa jäsenvaltioiden on vapautettava verosta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvät palvelujen suoritukset tai tavaroiden luovutukset.

Epäselvyyttä on jossain määrin ollut siitä, tarkoittaako verottomuus myös kodinhoitopalveluihin liittyviä tukipalveluja silloin, kun tuottajana on ollut yksityinen yritys. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 10.12.1998, taltio 2757, todetaan, että yhtiön, joka toimi sosiaaliviranomaisen valvomana kotipalvelujen tuottajana, ei ollut suoritettava arvonlisäveroa sosiaaliviranomaisten osoittamien henkilöiden käyttämistä, sosiaalihuoltona annetuista ateria- ja oheispalveluista sekä niihin liittyvien tavaroiden myynnistä. Ratkaisu koskee siis suoranaisesti vain yhtä nimettyä tukipalvelua.

Verohallituksen tiedotteessa 6/1999 asiaa on täsmennetty toteamalla sosiaalihuollon palveluiksi katsottaviksi kotipalveluiksi esimerkiksi ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus- ja saattajapalvelut silloin, kun ne annetaan sosiaalihuoltoon oikeutetuille. Ohjeessa viitataan sosiaalihuoltolain 20 §:ään ja sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:ään. **Näin ollen myös muut tukipalvelut ovat vastaavissa olosuhteissa kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä arvonlisäverotuksessa verovapaita.**

### 10.2. Piilevän arvonlisäveron palautus valtiolta kunnille

Arvonlisäveron palautusten takaisin perintää koskeva uusi laki tuli voimaan vuoden 2002 alusta. Palautus annetaan yksityiseltä sektorilta ostettuihin terveyden- ja sairaanhoitopalveluihin sekä sosiaalihuoltopalveluihin keskimäärin sisältyvän piilevän arvonlisäveron suuruisena. Tällaiseksi laskennalliseksi suuruudeksi on arvioitu 5 prosenttia. Palautus lasketaan palvelun tai tavaran ostohinnasta. Palautuksen saamisen edellytyksiksi on verohallituksen ohjeistuksessa n:o 41/40/2002 asetettu seuraavia kriteereitä:

- palvelun hankinnasta on oltava kunnan ja tuottajan välillä sopimus;
- kunnan on täytynyt tehdä päätös hankinnasta;
- vain suoraan toiminnan harjoittajalle maksettu tuki oikeuttaa laskennalliseen palautukseen; ja
- palvelun tuottajalle maksetusta tuesta tulee olla kunnan kirjanpidossa maksutosite.

Palvelusetelin järjestäminen tulee tehdä siten, että laskennalliselle palautukselle ohjeistuksessa annetut edellytykset täyttyvät ja palautus myös saadaan. Kunnan ja tuottajan väliseksi sopimukseksi voidaan tulkita tuottajan auktorisointi tuottamaan sosiaalihuoltolain tarkoittamia kotipalveluja palvelusetelijärjestelmässä. Auktorisoinnista tulee olla dokumentoitu päätös. Päätökseksi hankinnasta voidaan tulkita kunnan kodinhoitajan tekemää päätöstä myöntää asiakkaalle hoidon tarpeen mukainen palveluseteli. Ehdotet



tavassa palvelusetelijärjestelmässä tuki maksetaan suoraan palvelun tuottajalle ja siitä tehdään kunnan kirjanpitoon asianmukainen maksutosite. Näin ollen ehdotetussa järjestelmässä verohallituksen ohjeistuksessaan asettamat edellytykset täyttyvät ja laskennallinen piilevä arvonlisävero voidaan palauttaa valtiolta kunnille.

Palvelun tuottajan ollessa yksityinen yritys tai yleishyödyllinen yhteisö saa kunta tähän palveluun sisältyvän piilevän arvonlisäveron palautuksen itselleen. Tämä palautusjärjestelmä on tehty siinä tarkoituksessa, että kunnan yksityisiltä tuottajilta hankkimat palvelut ovat kilpailullisesti samassa asemassa kunnan oman palvelutuotannon kanssa. Kun kyseessä on palvelusetelillä järjestettävä kilpailutus, jossa ostajana kunnan sijasta onkin suoraan asiakas, ei sama järjestely enää takaa kilpailuneutraalisuutta. Jotta tuottajat tässä tapauksessa olisivat kilpailuasemaltaan samassa asemassa, tulisi piilevän arvonlisäveron palautus ohjata suoraan varsinaiselle palvelun tuottajalle, eli yksityiselle yritykselle tai yleishyödylliselle yhteisölle. Ruotsissa tämä on hoidettu siten, että kunta ohjaa saamansa piilevän arvonlisäveron palautuksen varsinaiselle palvelun tuottajalle.

Piilevän arvonlisäveron palauttaminen suoraan yritykselle tai yleishyödylliselle yhteisölle saattaisi olla mahdollista säädellä arvonlisäverolaissa. Ongelmalliseksi asian tekee se, että palautus koskisi yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa olevia toimijoita. Tätä kevyempi menettely olisi kuntien keskinäinen päätös tai kuntakohtainen päätös ohjata arvonlisäveron palautus palvelun tuottajalle. Palautuksen ohjaaminen aina tuottajalle saakka parantaa olennaisesti kilpailuneutraalisuutta sosiaalihuollon piiriin kuuluvien kotipalvelujen tuottamisessa kunnan oman tuotannon ja ulkopuolisten tuottajien välillä. Samanaikaisesti se lisää epäneutraalisuutta täysin yksityisen tuotannon ja sosiaalihuollon piiriin luettavan kotipalvelujen tuotannon välillä.

**Suomen Kuntaliiton tulisi antaa ohjeet kunnille ohjata palvelusetelijärjestelmää käytettäessä saamansa yksityisen tuottajan palveluun liittyvän piilevän arvonlisäveron palautus kunnalta tuottajalle.**

## 11. LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA OHJEISTUKSEEN TARVITTAVAT MUUTOKSET

Palvelusetelin saattaminen valtakunnalliseksi toimintamalliksi edellyttäisi sitä koskevien mainintojen lisäämistä eräisiin lainkohtiin. Lisäksi eräiden lainsäädäntöjen suhde palveluseteliin tulisi selkeyttää. Kiireellisimmät lainsäädännön muutostarpeet kohdistuvat ainakin seuraaviin asioihin:

- **Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä uusi 5 kohta seuraavasti:**
  - *5) antamalla asiakkaalle palveluseteli, mikä merkitsee sitoutumista mak samaan asiakkaan kunnan hyväksymältä palvelujen tuottajalta hankki mat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.*
- Selvyyden vuoksi olisi saman pykälän 3 momenttiin lisättävä siinä jo olevan 1 momentin 4 kohtaa koskevan maininnan lisäksi myös edellä ehdotettu 5 kohta seuraavasti:

- ”Hankittaessa palveluja 1 momentin 4 ja 5 kohdissa tarkoitettulta yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan ja kuntainliiton on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.”
- Edelleen saman pykälän 4 momenttiin tulisi lisätä palveluseteliä koskeva maininta seuraavasti:
  - ”Kunta- ja kuntainliitto ovat velvollisia suorittamaan 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettulle yksityiselle palvelujen tuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä pykälän 5 kohdassa tarkoitettulle palvelujen tuottajalle vain kunnan antaman palvelusetelin arvoon saakka.”
- **Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 1 §:ään tulisi lisätä uusi 2 momentti seuraavasti:**
  - ”Maksun asemesta kunta voi antaa palvelusetelin, joka vastaa asiakkaalle tässä laissa säädetyllä tavalla määriteltävää kunnan korvaamaa osaa maksusta. Palvelusetelillä järjestettyä toimintaa koskee soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään asiakasmaksusta.”
  - Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että palvelusetelin arvoa määrittäessä otetaan huomioon muun muassa säännökset maksukyvystä, enimmäismäärästä ja palvelun maksuttomuudesta.
- Saman lain 12 §:ään tulisi lisätä palveluseteliä koskeva uusi 2 momentti seuraavasti:
  - ”Palvelusetelin arvo tulee määritellä vähintään sen suuruiseksi kuin mitä kunta 1 momentin mukaan on velvollinen palvelusta korvaamaan.”
- **Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 3 §:ään tulisi lisätä uusi 8 momentti seuraavasti:**
  - ”Mitä tässä pykälässä säädetään kuukausimaksusta, koskee soveltuvin osin palvelusetelillä annettua palvelua.”
- Vaikka asia lieenee muutoinkin selvä, saman asetuksen 29 §:n 1 momentin luetteloon, jossa säädetään tuloista joita ei oteta palvelumaksua määrittäessä huomioon, voitaisiin lisätä maininta: *kunnan antama palveluseteli*.
- **Tuloverolain** 127 a §:ää tulee muuttaa siten, että palveluseteliä käytettäessä asiakkaan maksama omavastuuosuus ei oikeuta kotitalousvähennykseen.
- **Sosiaaliturvaa koskevista useista laeissa** on silloin, kun laissa säädetty etuus on tulovähenteinen (tarveharkintainen), luetteloja niin sanotuista etuoikeutetuista tuloista, joita ei oteta huomioon ja jotka siis eivät pienennä kyseistä etuutta. Palveluseteliä ei ole tähän mennessä katsottu olevan tarpeen liittää näihin luetteloihin. Sen jättäminen tulovähenteisyyden ulkopuolelle johtuu jo asian luonteesta: seteli vastaa sitä osuutta palvelun kustannuksista, jonka kunta korvaa, eikä tällaista kunnan korvaamaa palvelua ole pidetty eri laeissa tarkoitettuna tosiasiallisena tulona. Lisäksi yleinen käytäntö on, ettei kulukorvauksia lueta tuloksi muuta etuutta määrittäessä.
- **Kuluttajansuojalainsäädännön** suhdetta palvelusetelillä annettuun yksityiseen palveluun tulisi ehkä lainsäädännöllisesti tarkentaa. Tulkinta, jonka mukaan kuluttajansuojalakia ei tähän toimintaa sovelleta, perustuu siihen, että toiminta kuitenkin tapahtuu kunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piirissä, mikä lisäksi asiasta on maininta sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia koskeneessa hallituksen esityksessä.
- **Kilpailulainsäädännön** soveltamiseen liittyvät käytännön ongelmat vaativat lisäselvityksiä ja lainsäädännön täsmentämistä.

Suomen Kuntaliiton tulisi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa laatia konkreettiset menettelytapaohjeet palvelusetelin käyttöönnotosta. Niihin tulisi sisällyttää myös selkeät verotusta ja muita oikeudellisia asioita koskevat selostukset sekä ohjeet asiasta tiedottamisesta (tiedottaminen on havaittu useissa kokeiluissa varsin tärkeäksi asiaksi koko toimintamalliin liikkeelle lähdön ja toteutumisen kannalta).

Suomen Kuntaliiton tulisi myös antaa suositus arvonlisäveron 5 prosentin palautuksen ohjaamisesta yksityisille tuottajille, kuten Ruotsissakin menetellään.

## **12. PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTON VAIKUTUKSISTA MARKKINOILLA**

Kotipalvelua tai sitä intensiivisempää laitoshoidoa käyttäviä asiakkaita on arvion mukaan noin 200 000. Tästä asiakasmäärästä runsas puolet käyttää sosiaalihuoltolain mukaista kotipalvelua. Yksityisiä kotipalveluyrityksiä tai yksityisten henkilöiden palveluja käyttää noin 30 000 kotitaloutta. Omaishoidon tuen asiakkaita on noin 20 000 sekä erilaisissa laitoshoidoissa vajaa 50 000 asiakasta. Tämän lisäksi on huomattava määrä erilaista naapuriapua ja mihinkään kirjaantumaton muuta avustamista. Kunnallisten kotipalvelujen käyttäjistä noin 80 prosenttia on vanhuksia. Täten kysyntä on hyvin pitkälle riippuvaista vanhusten lukumäärästä kunnassa. Väestön ikääntyessä kotipalvelujen kysynnän arvioidaan suurin piirtein vastaavassa suhteessa kasvavan tulevaisuudessa. Näin ollen kyseessä on ainakin lähivuosikymmenien ajan selkeästi kasvava markkina.

Kotitalouspalvelujen kasvaessa ja väestön samanaikaisesti ikääntyessä kunnilla on vaikeuksia ammattitaitoisen työvoiman saatavuudessa sekä paineita kustannusten pitämiseksi kurissa. Tällaisessa tilanteessa palvelusetelillä tarjottavan palvelun tuominen markkinoille voi hyvin onnistua ilman merkittäviä työllisyys- tai muita vaikutuksia kunnan omaan tuotantoon. Aiempien kokeilujen ja käyttöön otettujen järjestelmien pohjalta on tiedossa, että siirtymät jo olemassa olevasta hoidosta ovat vähäisiä. Näin ollen palvelusetelin käyttöönnoton jälkeisinä vuosina korkeintaan muutama prosentti kysynnästä siirtyisi yksityisille tai yhdistystuottajille.

Siirtymän suuruus luonnollisesti riippuu siitä, minkälaisilla ehdoilla palveluseteli markkinoille tuodaan. Markkinoille tulevien täysin uusien asiakkaiden kohdalla palvelusetelivaihtoehto on huomattavasti houkuttelevampi. Uusista kotipalvelun asiakkaista selvästi suurempi osa todennäköisesti valitsisi muun tuottajan kuin kunnan. Pidemmällä aikavälillä, noin 10 vuoden kuluessa, saattaisi kokonaiskysynnästä siirtyä ehkä noin kolmannes käyttämään palvelusetelillä yksityisiä yrityksiä ja yhdistyksiä. Kunnan oma tuotanto olisi kuitenkin käytettävissä olevien kokemusten valossa pitkälläkin tähtäyksellä palveluiden pääasiallinen tuottaja. Avoimessa kilpailussa kunnan omaa tuotantoa tehostettaisiin ja ennen kaikkea sitä tehtäisiin joustavammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi, jolloin se olisi hyvin kilpailukykyinen muiden vaihtoehtojen kanssa.

Tarjolla olevien vaihtoehtoisten palvelujen myötä asiakkaiden kysyntään pystyttäisiin vastaamaan kotipalveluilla nykyistä paremmin, jolloin siirtymät kustannuksiltaan ras- kaampiin laitospalveluihin jossain määrin hidastuisivat. Vapaan valintaoikeuden toteu-

tuessa palvelujen tuotanto tehostuisi ja monipuolistuisi, jolloin kunnan kustannukset supistuisivat. Nämä tekijät pienentäisivät kunnalle aiheutuvia kustannuksia palvelujen järjestämisestä. Toisaalta kunnan palvelusetelillä järjestämien kotipalvelujen muodostuessa laadultaan houkuttelevammiksi ja näiden palvelujen saatavuuden parantuessa osa nykyisin puhtaasti yksityisiä palveluja käyttävistä tai naapuriavun varassa olevista siirtyisi käyttämään sosiaalihuollon piirissä olevia kotipalveluja. Tästä aiheutuisi jossain määrin lisäkustannuksia kunnalle. Taloudellinen nettotulos kunnan näkökulmasta riippuisi laitospalvelujen kysynnän vähenemisestä ja palvelujen tuottamisen tehostumisesta tulevien säästöjen sekä lisääntyvästä kotipalvelujen kysynnästä aiheutuvien lisämenojen keskinäisestä suhteesta. Kun laitoshoido on yhtä yksikköä kohti kustannuksiltaan 3–4-kertainen kotipalveluun verrattuna, on hyvin todennäköistä, että nettokustannus kunnalle on selvästi positiivinen.

Asiakkaan näkökannalta olennaista palvelusetelissä on valintavaihtoehtojen lisääntyminen, jolloin palveluista voidaan paremmin valita sellainen, joka vastaa asiakkaan omia tarpeita. Lisäksi valintavaihtoehtojen olemassaolo johtaa todennäköisesti tuotannon tehostamiseen ja pienempiin kustannuksiin sekä laadun kohoamiseen. Todennäköisin suunta asiakkaan näkökulmasta on joustavammat ja monipuolisemmat palvelut. Vanhusväestön tulotason kohoaminen lähivuosina omalta osaltaan antaa mahdollisuuksia kotipalvelujen asiakkaille käyttää entistä laadukkaampia ja monipuolisia mutta samalla kalliimpia palveluja tulevaisuudessa.

Palvelusetelin käytön taloudelliset vaikutukset ja siirtymät koko maan tasolla riippuvat olennaisesti siitä, kuinka kunnat ottavat käyttöön tällaista järjestelmää. Todennäköisintä on, että järjestelmä ensin otetaan käyttöön suuremmilla paikkakunnilla, joissa on sekä palvelun tarjoajia että palvelun kysyntää riittävästi markkinoiden syntymiseen. Käyttöönotto kuitenkin edellyttää kunnallista päätöksentekoa asiasta ja sen ennustaminen, kuinka halukkaita kunnat ovat ottamaan tällaisen järjestelmän käyttöön, on erittäin vaikeata.

**Edellä kuvatuista syistä on mahdotonta esittää mitään arviota siitä, kuinka laajaa palvelusetelillä järjestetty kotipalvelujen tuottaminen lähivuosina olisi koko maassa ja mitkä olisivat sen taloudelliset vaikutukset.**

## **13. LISÄKUSTANNUKSET KUNNALLE PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTOSTA**

### **13.1. Kertaluonteiset kustannukset**

Kunnalle aiheutuu järjestelmän käyttöönotosta kertaluonteisia kustannuksia, kun tehdään suunnitelmia ja päätöksiä, miten palvelusetelijärjestelmä otetaan käyttöön kunnan kotipalveluissa. Tällöin selvitetään uuden järjestelmän taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia. Kunnan tulee päättää, kenellä kunnan viranhaltijalla on vastuu järjestelmän toimivuudesta ja miten järjestelmään liittyvät eri tehtävät jaetaan eri kunnan viranhaltijoiden kesken. Samalla tulee myöskin määritellä tarkkaan, miten eri toiminnot järjestetään.

Kertaluonteisten kustannusten arvioiminen on erittäin vaikeata. Näitä kustannuksia vähentäisi olennaisesti se, että esim. Kuntaliitto antaisi kunnille selkeät ohjeet, miten käytännön tasolla palvelusetelijärjestelmä voitaisiin toteuttaa kuntien kotipalveluissa.

## 13.2. Vuotuiset lisäkustannukset

**Palvelun tuottajien auktorisointi.** Palvelun tuottajien auktorisointi aiheuttaa kunnalle selkeitä lisäkustannuksia. Ensinnäkin kunnassa jonkun viranhaltijan tulee selvittää palvelun tuottajaksi hakeutuvan muodollisten kelpoisuusehtojen täyttyminen sekä hakijan hyvämaineisuus alalla. Tämän selvityksen perusteella kunnassa tulee tehdä päätös hakijan auktorisoitumisesta järjestelmään. Kelpoisuusehtojen täyttymistä ja toiminnan laadukkuutta on myös seurattava ensiarvion jälkeenkin.

Kustannusten suuruus riippuu siitä, kuinka perusteellista hakijan luotettavuuden ja hyvämaineisuuden selvittäminen on. Jossain määrin kustannuksia aiheutuu luonnollisesti myös muodollisten kriteerien täyttymisen selvittämisestä. Kustannusten kokonaismäärään vaikuttaa myös se, kuinka auktorisoinnin päättämenettely järjestetään. Kuinka paljon päätöksentekijöitä ja missä eri asteissa osallistuu päätöksentekoon, vaikuttaa luonnollisesti kustannusten määrään.

**Palvelun tarpeen arviointi.** Varsinaisesta asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ei aiheudu kunnalle lisäkustannuksia, koska tämä arviointi joka tapauksessa tulee suorittaa. Tällainen arviointi ja hoitosuunnitelma tehdään riippumatta siitä, hoidetaanko asiakasta kunnan omalla palvelun tarjonnalla vai palvelusetelillä järjestetyllä palvelulla. Lisäkustannuksia aiheutuu jossain määrin asiakkaan palvelun tarpeen muutoksia ja palvelusuunnitelman ajantasaisuutta koskevan tiedon toimittamisesta kunnan asiasta vastaavalle henkilölle.

Hoidon tarpeen ja hoitosuunnitelman tekemisen yhteydessä asiakkaalle tulee esitellä käytettävissä olevat auktorisoidut tuottajavaihtoehdot. Tähän esittelyyn luonnollisesti menee jonkin verran aikaa, josta aiheutuu lisäkustannuksia verrattuna suoraan kunnan omana tuotantona annettuihin palveluihin. Tuottajavaihtoehtojen esittelyyn menevän ajan pituuteen vaikuttaa se, kuinka monta tuottajaa on käytettävissä. Tästä syystä ei ole mahdollista esittää tarkkoja arvioita aiheutuvien kustannusten määrästä. Jos aikaa tuottajavaihtoehtojen esittelyyn menee esim. 10 minuuttia asiakasta kohti, ja suurehkossa kunnassa tällaisia esittelyjä olisi vaikkapa 1 000 vuodessa, merkitsee tämä noin 160 työtuntia. Työtunnin arvolla kerrottuna saadaan silloin arvio menettelyn aiheuttamista kustannuksista. Vastaavasti pienemmässä kunnassa, jos asiakkaita on esimerkiksi 100 vuodessa, työtunteja kertyy 16.

**Palvelusetelin arvon määrittely.** Järjestelmästä ei aiheudu lisäkustannuksia nykyiseen asiakasmaksulain mukaiseen omavastuuosuuden määrittelyyn verrattuna. Kun arvon määrittely tapahtuisi samoin kriteerein kuin asiakasmaksulain mukaan määräytyvä tuolidonnainen maksu, pitäisi sen määrittämisen olla kustannuksiltaan yhtä suuri.

**Tositteiden käsittely.** Periaatteessa palvelusetelillä järjestetyssä kotipalvelussa ei pitäisi syntyä sen enempää tositteita kuin kunnan omana tuotantonakaan järjestetyssä kotipalvelussa. Sen sijaan kunnalle aiheutuu jonkin verran lisää työtä piilevän arvonlisäveron

palauttamiseen liittyvistä tositteista ja laskelmista sekä verottajalle verokontrollia varten toimitettavista vuosittaisista asiakaskohtaisista tiedoista.

**Laadun varmentaminen.** Laadun varmentaminen perustuisi palvelusetelijärjestelmässä neljälle eri tekijälle, etukäteisauktorisoinnille, normaalille viranomaisvalvonnalle, asiakkaan valintamahdollisuudelle sekä tarvittaessa tehtäville asiakaskyselyille. Etukäteisauktorisoinnista tulevat lisäkustannukset käsiteltiin jo edellä ja muista laadun varmentamistoimenpiteistä ei periaatteessa pitäisi tulla lisäkustannuksia, ellei laadun varmentamisessa varmuuden vuoksi pyritä nykyistä valvontaa tiukempaan järjestelmään. Nykyisinkin on voimassa normaali viranomaisvalvonta ja tarvittaessa tehdään asiakaskyselyjä. Jos näitä tehostettaisiin palvelusetelijärjestelmään siirryttäessä, lisääntyisivät luonnollisesti samassa suhteessa myös laadun varmentamisesta tulevat kustannukset. Ainakin järjestelmän alkuvaiheessa tällainen tehostettu valvonta saattaisi olla paikallaan, jotta laadun tasosta voidaan saada oikea kuva ja että se asettuisi alusta pitäen myös toivotulle tasolle.

**Palvelusetelin suuruudesta aiheutuvat kustannukset.** Lähtökohtana on, että palveluseteli olisi saman arvoinen kuin asiakasmaksulain mukainen tuki asiakkaalle. Tällöin palveluseteliin siirtymisestä ei aiheudu tältä osin kunnalle lisäkustannuksia. Jos palvelusetelin arvo on suurempi kuin vastaava asiakasmaksulain mukainen tuki, tulee kunnalle lisäkustannuksia ja päinvastoin. Lopputulos riippuu suuresti kunnan omista ratkaisuista, koska asiakasmaksulaki antaa kunnalle väljät puitteet määrittellä asiakasmaksun suuruus ja koska palvelusetelin arvon määrittelyssä kunnille annetaan mahdollisuus kuntakohtaiseen lisään.

**Piilevän kysynnän vaikutus kustannuksiin.** Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan tulee järjestää kotipalvelua sitä tarvitseville kuntalaisille. Käytännössä tarpeen toteuttamiseen saattaa vaikuttaa kunnan kotipalveluihin käytettävissä olevat resurssit. Kunnassa saattaa toisin sanoen olla piilevää kysyntää, jota tällä hetkellä rajoittaa vain resurssien vähäisyys. Palvelusetelijärjestelmässä tuottajien määrä kasvaa, jolloin tuottajakapasiteettia tulee lisätä. Tämä saattaa lisätä kuntien menoja kotipalvelujen rahoittamiseen.

## 14. ELÄKKEENSAAJIEN HOITOTUEN SUHDE PALVELU-SETELIIN

Kunnan sosiaalihuollon kotipalvelujen tarpeessa olevien kannalta keskeisiä toimeentuloturvan etuuksia ovat vanhuuden taikka työkyvyttömyyden perusteella maksettavat työ- ja kansaneläkkeet sekä muut työ- ja toimintakyvyn heikkenemiseen liittyvät etuudet kuten tapaturma-, sotilasvamma- ja liikennevakuutuksen eläkkeet ja korvaukset. Kyseistä kohderyhmää koskeviin tulonsiirtoihin liittyy myös valtionverotuksen invalidivähennys. Suurimpaan vähennykseen ovat oikeutettuja täyttä työkyvyttömyyseläkettä tai yksilöllistä varhaiseläkettä saavat. Oikeus invalidivähennykseen jatkuu henkilöön siirtyessä vanhuuseläkkeelle. Näin suuri osa vähennyksen saajista on 65 vuotta täyttäneitä. Kunnallisverotuksessa invalidivähennys tehdään eräin poikkeuksin vain muusta ansiotulosta kuin eläketulosta.

## 14.1. Kelan maksamat vammaisetuudet

Vammaisetuuksiksi kutsutaan Kelan maksamia lapsen hoitotukea (laki lapsen hoitotuesta), vammaistukea (vammaistukilaki) ja eläkkeensaajien hoitotukea (kansaneläkelain 3 b luku). Niiden saajien määrä ja vuotuinen kustannus ilmenee seuraavasta asetelmasta:

Etuuslaji	Saajia 30.4.2002	Menot v. 2002 milj. € (arvio)
Lapsen hoitotuki	43 480	70.2
Vammaistuki	12 307	27.8
Eläkkeensaajien hoitotuki	160 766	200.6

Lapsen hoitotukea voi saada alle 16-vuotias lapsi, joka sairauden, vian tai vamman vuoksi on vähintään puolen vuoden ajan siinä määrin hoidon ja kuntoutuksen tarpeessa, että siitä aiheutuu erityistä taloudellista tai muuta raskautta. Vammaistukea maksetaan 16–64-vuotiaalle henkilölle vähintään vuoden kestävästä sairaudesta tai vammasta johtuvan avuntarpeen, haitan ja erityiskustannusten perusteella. 65 vuoden ikää koskevan rajauksen lisäksi vammaistukea ei makseta työkyvyttömyys- tai sitä vastaavaa eläkettä saavalle.

## 14.2. Eläkkeensaajien hoitotuki

Kansaneläkejärjestelmään liitettiin vuonna 1964 apu- ja hoitolisä. Niiden tavoitteena oli tukea pysyvästi ja vaikeasti sairaiden tai vammaisten, ”avuttomien” eläkeläisten kotona tapahtuvaa hoitoa. Vuonna 1965 lakiin lisättiin uudeksi myöntämisperusteeksi korkea ikä: apulisää alettiin maksaa automaattisesti 80 vuotta ja hoitolisää 85 vuotta täyttäneille. Nämä etuudet korvattiin nykyisellä eläkkeensaajien hoitotuella 1.7.1988. Kaavamaisesti, ikään perustuvasta olettamasta haluttiin siirtyä järjestelmään, joka suuntaa tuen tosiasiallisen toimintakyvyn aleneman perusteella toisen henkilön apua tarvitseville eläkkeensaajille ja jonka avulla voidaan myös kattaa heikentyneestä toimintakyvystä johtuvia erityisiä kustannuksia.

Selvitystehtävää koskevan toimeksiannon kannalta vammaisetuuksista keskeisin on juuri eläkkeensaajien hoitotuki. Sitä maksetaan vammaistuen tavoin henkilölle, jonka toimintakyvyn voidaan sairauden tai vamman johdosta arvioida olevan yhdenjaksoisesti alentunut ainakin vuoden ajan. Lisäehtona on joko 65 vuoden ikä tai se, että henkilö saa kansaneläkelain tai eri ansioeläkelakien mukaista täyttä työkyvyttömyyseläkettä mukaan lukien yksilöllisen varhaiseläkkeen. Muiden Kelan maksamien vammaisetuuksien tavoin eläkkeensaajien hoitotuki on jaettu kolmeen kategoriaan sen mukaan, miten merkittäviä esimerkiksi hoidon tarve ja erityiskustannukset ovat.

### 14.3. Eläkkeensaajien hoitotuen ja lastenhoidontuen palveluseteli- piirteet

Eläkkeensaajien hoitotukea on luonnehdittu eräänlaiseksi palveluseteliksi. Sillä voidaan ostaa palveluita verrattain vapaasti, raha ei ole ”korvamerkittyä”. Myös lasten yksityisen hoidon tuki on joskus rinnastettu palveluseteliin, samoin esimerkiksi sairausvakuutuskorvaukset, joilla katetaan yksityisen sektorin perimiä maksuja. Hoitotuissa on kuitenkin erilaisuuksia verrattuna kunnan myöntämän palvelusetelin kuvitteelliseen perusmalliin. Eläkkeensaajien hoitotuen myöntää, sen suuruuden määrittelee ja sen maksaa Kela, ilman että kunnalla olisi käytännössä osuutta prosessiin. Etuuden rahoittaa valtio. Hoitotuessa on lisäksi elementtejä, jotka eivät liity kunnan koti- tai muihin sosiaalipalveluihin. Sitä ei myöskään ole määritelty lainsäädännössä kunnan palvelun vaihtoehdoksi, kuten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan suoraan palvelun tuottajalle. Vaikka kunta rahoittaa kotihoidontuen, sen suuruutta ei määrää kunta, vaan perusteet ovat yksityiskohtia myöten lain tasolla ja päätösvalta Kelalla. Kotihoidon tuki on subjektiiviseksi oikeudeksi säädetyn kunnallisen päivähoiton vaihtoehto, samoin eläkkeensaajien hoitotukeen on sen kriteerit täyttävällä lakisääteinen oikeus. Kunnan antamat sosiaalipalvelut kuten kotipalvelu ovat käytännössä niin sanottuja määrärahasidonnaisia, ei subjektiivisia oikeuksia, vaikka perustuslain näkökulmasta asetelma olisikin ongelmallinen. Kyseisiä Kelan maksamia kahta etuutta koskeva säädöspohja ja menettelytavat poikkeavat kunnan sosiaalipalveluita koskevasta sääntelystä ja käytännöstä, esimerkkinä muutoksenhaun järjestäminen. Eläkkeensaajien hoitotukea käsiteltäessä noudatetaan soveltuvin osin kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä koskevia säännöksiä.

### 14.4. Eläkkeensaajien hoitotuen kuvaus

Alinta eläkkeensaajien hoitotukea (50,87 €/kk) maksetaan, jos hakija tarvitsee henkilökohtaisissa toiminnoissaan, kotitaloustöissä ja asioinnissa kodin ulkopuolella säännöllisesti toistuvaa toisen henkilön apua tai ohjausta ja valvontaa taikka hänelle aiheutuu sairaudesta tai vammasta erityiskustannuksia. Korotetun hoitotuen (126,65 €/kk) myöntämiseksi edellytetään, että hän tarvitsee monissa henkilökohtaisissa toiminnoissaan jokapäiväistä aikaa vievää toisen henkilön apua, huomattavassa määrin säännöllistä ohjausta tai valvontaa taikka hänelle aiheutuu sairaudesta tai vammasta huomattavia erityiskustannuksia. Erityishoitotuki (253,28 €/kk) edellyttää, että henkilö on yhtämittaisen hoidon ja valvonnan tarpeessa tai hänelle aiheutuu sairaudesta tai vammasta erittäin huomattavia erityiskustannuksia. Jos eläkkeensaajalla on oikeus hoitotukeen useammalla em. perusteella, etuus maksetaan sen rahamäärän mukaisena, johon eri tekijöiden yhteisvaikutus oikeuttaa, eli asiassa suoritetaan kokonaisarviointi. Sokealla ja liikuntakyvyttömällä on aina oikeus vähintään alimpaan hoitotukeen.

Eläkkeensaajien hoitotuen saamisen eivät vaikuta tulot tai varallisuus. Etuus maksetaan yleensä hakijalle itselleen. Jos hän saa kansaneläkettä tai muita Kelan eläke-etuuksia kuten eläkkeensaajien asumistukea tai rintamalisää, tuki maksetaan muun Kelan eläkkeen yhteydessä. Hoitotuen käyttöä ei näin ollen edes voisi erityisesti kontrolloida. Sen sijaan hoitotuen saajalla on lakisääteinen ilmoitusvelvollisuus, jos ne olosuhteet, joiden



perusteella tuki on määritelty, muuttuvat. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa etuuden takaisinperintään. Vammaisetuudet ovat luonteeltaan kustannusten korvauksia, joten ne eivät ole veronalaista tuloa.

Oikeuden vammaisetuuksiin ratkaisee Kelan toimisto, jolla on mahdollisuus hyödyntää myös sosiaalivakuutukseen perehtyneitä asiantuntijalääkäreitä. Ratkaisuissa otetaan huomioon hakijan sosiaalinen ja lääketieteellinen tila, yksilölliset ja paikalliset olosuhteet sekä sairaudesta tai vammasta aiheutuneet erityiskustannukset. Tuen suuruutta määrittäessä otetaan lisäksi huomioon avun, ohjauksen ja valvonnan tarpeen sekä erityisten kustannusten yhteisvaikutus. Jos tukea haetaan vain erityiskustannusten perusteella, niiden tulisi nousta samalle tasolle kuin maksettava tuki (vrt. edellä mainitut kolme rahamäärää). Kustannusten tulisi olla toistuvia ja niiden pitää kertyä vähintään vuoden ajalta.

## 14.5. Tarkemmat hoitotuen määräytymisen perusteet

Kun toimintakyvyn alentumista ei ole hoitotukea koskevassa lainsäädännössä tarkemmin määritelty, Kelan ohjeissa on otettu kantaa siihen, miten toimintakyvyn alentumista tulisi arvioida. Kysymys on jokapäiväisessä elämässä tarvittavien toimintojen heikkenemisestä. Henkilön kyky huolehtia itsestään ja selviytyä välttämättömistä kotitaloustöistä tai asioinnista kodin ulkopuolella on sairauden tai vamman johdosta alentunut. Toimintakykyä arvioitaessa otetaan huomioon niin fyysinen, psyykinen kuin sosiaalinenkin toimintakyky henkilön omassa elinympäristössä. Näihin seikkoihin vaikuttaa merkittävästi myös ikä.

Eläkkeensaajien hoitotuen saaminen siis edellyttää, että hakija tarvitsee apua henkilökohtaisissa toiminnoissa, kotitaloustöissä sekä asioinnissa kodin ulkopuolella. Toisaalta avuntarve pelkästään kotitaloustöissä tai asioinnissa ei riitä hoitotuen myöntämiseen pelkästään avuntarpeen perusteella. Henkilökohtaisilla toiminnoilla tarkoitetaan liikkumista, huolehtimista hygieniasta, pukeutumista, ruokailua ja muita vastaavia toimintoja. Niihin rinnastetaan myös esimerkiksi avuntarve sairaanhoidollisissa toimenpiteissä kuten huolehtimisesta lääkityksestä. Kotitaloustöillä tarkoitetaan hoitotukiasioissa välttämättömiä kodinhoitotehtäviä: siivousta, ruoan valmistusta ja vaatteiden puhtaanapitoa. Asiointi kodin ulkopuolella voi olla kaupassakäyntiä, pankkiasioiden hoitamista ja terveydenhuoltopalveluiden käyttämistä. Ohjaus ja valvonta tarkoittaa toisen henkilön opastusta ja silmälläpitoa henkilökohtaisissa toiminnoissa.

Eläkkeensaajien hoitotukea käsiteltäessä erityiskustannuksilla tarkoitetaan sellaisia tarpeellisia ylimääräisiä menoja, jotka liittyvät toimintakyvyn alentumista aiheuttavaan sairauteen tai vammaan. Muita sairausmenoja ei oteta huomioon. Erityiskustannukset otetaan huomioon vain siltä osin kuin hakija joutuu vastaamaan niistä itse. Jos menoja on katettu kunnan antamalla toimeentulotuella, tätä ei oteta huomioon eli toimeentulotuen tarpeen poistamiseksi katsotaan, että hakija vastaa kustannuksista itse. Tavanomaisiksi katsottavia, äkillisistä sairauksista johtuvia tilapäisiä kustannuksia ei hyväksytä. Erityiskustannusten arvioinnissa otetaan huomioon se, että sosiaali- ja terveydenhuollon maksukaton ylittävää osuus palveluista on maksutonta.

## 14.6. Laitoshoidon vaikutus

Vammaisetuuksia kuten eläkkeensaajien hoitotukea ei makseta jatkuvassa julkisessa laitoshoidossa tai sitä vastaavassa hoidossa olevalle siltä ajalta, jolta hoito kestää yli kolme kuukautta. Laitoshoidolla tarkoitetaan ylläpidon, hoidon ja huolenpidon sisältävää toimintaa sairaalassa, hoitolaitoksessa tai muussa vastaavassa toimintayksikössä. Kansaneläkelaiissa on tarkemmat säännökset siitä, milloin laitoshoido katsotaan julkiseksi (42 a §). Tarkemmat määräykset on antanut sosiaali- ja terveysministeriö, joka myös ratkaisee tilanteet, joissa Kela ja kunta ovat asiasta eri mieltä.

Yksityisesti tuotettu täysihoido ei estä eläkkeensaajien hoitotuen maksamista. Esimerkiksi palveluasunnoissa annetun hoidon määrät vaihtelevat. Kelan hoitotuen kannalta periaatteena on, että hoitomaksuja ei sellaisinaan hyväksytä erityiskustannuksiksi, koska muun muassa hoiva- ja palvelukodit voivat tarjota palveluja, joita asiakas voi hankkia, jos hänellä on siihen varaa, mutta jotka eivät ole laissa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä. Tällöin Kelan toimisto selvittää, mikä osa hoiva- tai palvelumaksuina maksettavista kustannuksista kussakin yksittäisessä tilanteessa on sairaudesta tai vammasta aiheutuvaan toimintakyvyn alenemiseen liittyviä tarpeellisia ylimääräisiä kustannuksia. Lähtökohtaisesti yksityinen palveluntuottaja voi hinnoitella antamansa palvelut haluamallaan tavalla. Käytäntönä on silti ollut, että yksityiseltä ostetut palvelut otetaan hoitotuessa erityiskustannuksina huomioon enintään kunnallisen taksan mukaisina.

## 14.7. Eläkkeensaajien hoitotuki selvitystehtävän toimeksiannon kannalta

Toimeksiantoon sisältyi sen selvittäminen, mitä yhtymäkohtia kunnan kotipalveluita koskevalla palvelusetelillä on kansaneläkelaiissa säädettyyn eläkkeensaajien hoitotukeen.

Kunnat perivät itse antamistaan kotipalveluista asiakasmaksulakiin ja -asetukseen perustuvan maksun palveluiden käyttäjiltä. Jos kunta huolehtii järjestämisvastuustaan ostopalvelun keinoin, palvelun käyttäjältä peritään sama maksu kuin vastaavasta palvelusta kunnan tai kuntainliiton huolehtiessa tehtävästä itse (lain 12 §). Palvelumaksun suuruuteen vaikuttavat muun muassa asiakkaan tulot (”maksukyky”; lain 1 ja 2 §). Kotona annettavasta palvelusta perittävän kuukausimaksun tulorajoista ja maksuprosenteissa on tarkemmat säännökset asetuksessa (3 §), jossa on myös säännökset siitä, mitkä tulot otetaan huomioon ja mitkä ei (27 ja 29 §). Tuloina otetaan huomioon myös palveluiden käyttäjän sekä hänen avio- ja avopuolisonsa verovapaat tulot. Kelan maksamia lapsen hoitotukea ja vammaistukea sekä asumistukea ei kuitenkaan oteta tulona huomioon. Sen sijaan eläkkeensaajien hoitotuki otetaan tulona huomioon, eli tältä osin lain-säädäntö pyrkii estämään tukijärjestelmien päällekkäisyyttä.

Hoitotuen näkökulmasta kotipalveluista perittävät tosiasialliset maksut voidaan hyväksyä hoitotuessa huomioon otettaviksi erityiskustannuksiksi riippumatta siitä, antaako kunta palvelut itse vai huolehtiiko se niistä ostopalveluina. Yksityisten palveluntuottajien antamien kotipalveluiden kustannuksista hyväksytään Kelan käytännössä enintään kunnan kotipalvelumaksua vastaava määrä.

Eläkkeensaajien hoitotukea maksetaan siis kansaneläkelain (30 a §) mukaan seuraavilla perusteilla:

- avun, ohjauksen tai valvonnan tarve henkilökohtaisissa toiminnoissa, kotitaloustöissä ja asioinnissa kodin ulkopuolella; sekä
- sairaudesta tai vammasta aiheutuvat erityiskustannukset.

Näitä myöntämisperusteita tarkastellaan kokonaisuutena, miltä pohjalta määritellään hoitotuen suuruus kolmiportaisessa järjestelmässä. Hoitotuki on osa toimeentuloturvaa ja luonteeltaan kustannusten korvausta. Lähtökohtana on sairaudesta tai vammasta johtuva toimintakyvyn alentuminen.

Kunnallisia kotipalveluita puolestaan annetaan eläkkeensaajaväestöä ajatellen seuraavilla sosiaalihuoltolain (20 §) mukaisilla perusteella:

- asumiseen;
- henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon; sekä
- muuhun tavanomaiseen ja totunaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittaminen ja niissä avustaminen.

Kotipalveluina järjestetään sosiaalihuoltoasetuksen mukaan kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä ns. tukipalveluja (9 §). Kyseessä on siis konkreettisten palveluiden, ei rahan antaminen. Lähtökohtana on alentunut toimintakyky, - - , sairaus, - -, vamma tai muu vastaavanlainen syy (lain 21 §).

Kumpikin kotona selviytymiseen tähtäävä tukemisen tapa toteuttaa perustuslain mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta (6.1 §), oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §) sekä oikeutta perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana (19,2 §). Tässä mielessä järjestelmä toimii suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan yleisen mallin mukaisesti: palvelut ja tulosiirrot täydentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka täyttää perusoikeuksien edellyttämät vaatimukset. – Käytännön tasolla voi silti ilmetä puutteita.

## 14.8. Tukimuotojen mahdollinen päällekkäisyys

Edellä kuvattuja palvelu- ja tukijärjestelmiä voidaan pitää osittain limittäisinä. Tämä koskee myös mallia, jossa kotipalvelut on järjestetty kunnan antaman palvelusetelin turvin. Toisaalta palvelusetelin käyttämisestä osana kunnan järjestämisvastuun toteuttamista ei vielä ole olemassa lainsäädäntöä. Eläkkeensaajien hoitotukea tai muita vammaisetuksia ei ole erikseen otettu huomioon Suomessa järjestetyissä palvelusetelikeiluissa, eikä asialla ole ollut edes yhtymäkohtia esimerkiksi lasten päivähoidon tai omaishoidon lomitusjärjestelyihin. Järjestelmien erilaisuudesta johtuen kansainvälisistä kokemuksista ei tässä suhteessa juuri ole hyötyä.

Esimerkiksi eläkkeensaajien asumistuen kanssa päällekkäistä tukemista tuskin ilmenee, vaikka kunnallista kotipalvelua annetaan muun muassa ”asumiseen”. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys rahasuorituksesta eikä asumistukeen oikeuttavien kustannusten kattamisesta. Kotona annettavien palveluiden maksuja selvittänyt työryhmä (STM, työ

ryhmämuistioita 1997:27) tosin esitti, että myös asumisen tuet kuten eläkkeensaajien asumistuki luettaisiin tuloksi palvelumaksua määriteltäessä. Taustalla oli kuitenkin niin sanottu tuloloukkuilmiö, joka johtuu asumistuen verrattain tiukasta tulosidonnaisuudesta. Eläkkeensaajien hoitotuen suhteen työryhmä ei esittänyt muutosta nykyiseen lainsäädäntöön.

Eläkkeensaajien hoitotuki ja kunnallisten kotipalveluiden antaminen saattavat siis käytännössä toteuttaa eri keinoin, palveluna ja tulonsiirtona, samaa tavoitetta. Lainsäädännössä ei ole järjestetty muuta yhteensovitusta niiden välillä, paitsi että nimenomaan eläkkeensaajien hoitotuki (ei lapsen hoitotukea eikä vammaistukea) luetaan tuloksi asiakasmaksua määrittäessä. Muunlaisen on yhteensovittamisen puuttumista pidetty ongelmana.

## 14.9. Joidenkin ratkaisumallien arviointia

Kysymyksen ratkaisemiseksi on ollut esillä toisistaan poikkeavia malleja asian ratkaisemiseksi, ehkä äärimmäisinä vaihtoehtoina seuraavat:

- poistetaan eläkkeensaajien hoitotuki lainsäädännöstä ja suunnataan näin säästytävät varat kunnallisten kotipalveluiden kehittämiseen; tai
- kytketään palveluseteli ja sen myöntäminen ja arvon määrittäminen osaksi Kelan maksaman eläkkeensaajien hoitotuen myöntämisprosessia.

Eläkkeensaajien hoitotukijärjestelmän lakkauttamiseen ja resurssien siirtämiseen kunnan palveluihin liittyy varsin monia epävarmuustekijöitä:

- miten varmistetaan, että vapautuvat varat (hoitotuet rahoittaa valtio) todella kohdistetaan eläkkeensaajien kotipalveluita tukeviin kunnan toimintoihin (vrt. ajatus sairausvakuutuksen tiettyjen osien lakkauttamisesta ja varojen siirtämisestä julkisiin terveydenhuollon palveluihin)?
- miten resurssien siirto voitaisiin ”jyvittää” kuntakohtaisesti?
- miten asia kyettäisiin selvittämään eläkkeensaajille ja heidän järjestöilleen, kun hoitotuki on osa Kelan maksamaa eläketurvaa (vrt. pohjaosan leikkaus) tilanteessa, jossa eläkkeensaajien hoitotuki joka tapauksessa kohdentuu osin eri henkilöihin kuin kunnallinen kotipalvelu?
- miten turvataan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu, jos nykyisin lain tasolla normitetusta ja valtakunnallisesti toimeenpantavasta ja ohjeistetusta hoitotuesta siirrettäisiin painopistettä kuntakohtaisiin palvelutarpeen arviointeihin, joissa nykyisin tiedetään olevan suuria eroja ja käytäntöjä, joissa tosiasiallista tarvetta ei myönnetä?
- lopetettaisiinko hoitotuen myöntäminen myös niillä perusteilla, jotka eivät ole päällekkäisiä kunnallisen kotipalvelun turvaamisen kanssa?

Kunnan palvelusetelin liittäminen osaksi Kelan maksamaa ja valtion rahoittamaa eläkkeensaajien hoitotukea nostaa esiin ainakin seuraavia kysymyksiä:

- poistettaisiinko hoitotuesta ne myöntämisen ja suuruuden määrittämisen kriteerit, jotka nykyisin eivät liity varsinaisiin kotipalveluihin?
  - jos poistettaisiin, toimisiko tuki ainoastaan Kelan kunnan puolesta myöntämänä palvelusetelinä?
  - määrittäisikö tällöin Kela kunnan puolesta hoidon ja palveluiden tarpeen?

- miten kunnan vastuulla oleva hoito- ja palvelusuunnitelma (-sopimus) laadittaisiin?
- maksettaisiinko tuki edelleen eläkkeensaajalle itselleen vai palvelun tuottajalle, kuten lasten yksityisen hoidon tuki; palvelusetelijatteen mukaisesti ilmeisesti henkilölle itselleen?
- edellyttäisikö järjestelmä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen tavoin sitä, että kunnat suorittavat Kelalle ennakkona maksatusta edeltävät rahamäärät, mitä on pidetty hallinnollisesti hyvin hankalana järjestelmänä?
- miten asia kyettäisiin selvittämään eläkkeensaajille ja heidän järjestöilleen, kun hoitotuesta osa jäisi pois tilanteessa jossa se käytännössä on osa Kelan maksamaa eläketurvaa (vrt. pohjaosan leikkaus)?
- jos kotipalveluiden tukemisen lisäksi myöntämis- ja määräytymisperusteina säilytettäisiin ne nykyiset kriteerit, jotka eivät suoranaisesti liity kotipalveluiden kustannusten kattamiseen, miten kustannukset jaetaan kunnan ja Kelan (valtion rahoitus) kesken?
  - konkreettisesti ja tapauskohtaisesti vai keskimäärin kaavamaisesti?
  - millainen olisi päätöksentekoprosessi, kun tuki sisältäisi sekä kunnan järjestämisvastuulla olevia että toimeentuloa ja kotona selviytymistä yleisemmin sisältäviä elementtejä?
  - edellyttäisikö järjestelmä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen tavoin sitä, että kunnat suorittavat Kelalle ennakkona maksatusta edeltävät rahamäärät, mitä on pidetty hallinnollisesti hyvin hankalana järjestelmänä?
  - miten hoito- ja palvelusuunnitelma (-sopimus) laadittaisiin?

#### **14.10. Eräitä eläkkeensaajien hoitotukea koskevia aikaisempia kannottoja**

Avo- ja laitoshoidon merkitystä selvittänyt työryhmä ehdotti loppuraportissaan (STM, työryhmämuistioita 2001:30), että eläkkeensaajien hoitotukea voitaisiin maksaa myös julkisen laitoshoidon ajalta. Tähän liittyen työryhmä katsoi, että ”kunnan ei kuitenkaan tulisi tehdä päätöstä pitkäaikaishoidosta ennen kuin henkilön mahdollisuudet selviytyä avohoidossa on selvitetty ja arvioitu sen taloudelliset ja muut edellytykset sekä asiakkaan että kunnan kannalta. Viimeistään tässä vaiheessa tulisi tarkistaa hoitotuen saamisen edellytykset, hoitotuen taso ja muut vaihtoehtoiset avohoidon edellyttämät palvelut ja muut toimenpiteet asiakkaan kotona sekä niiden kustannukset asiakkaalle ja kunnalle”.

Työryhmä siis korosti kokonaisvaltaista asioiden tarkastelua, jossa sekä tulonsiirrot että palvelut arvioidaan, käytännössä asiakkaan, kunnan ja Kelan yhteistyönä. Tällainen toimintamalli mahdollistaisi hoitotuen sekä palveluiden ja niiden korvaamisen yhteensovittamisen. Ehdotus tosin koski vain tilannetta, jolloin vaihtoehtona jo on laitoshoidon siirtyminen. Työryhmä kuitenkin katsoi myös yleisemmin, että ”hoito- ja palvelusuunnitelmaa tehtäessä tulisi aina arvioida asiakkaan tarvitsemien palvelujen kokonaiskustannukset”, ja että ”maksut tulee määritellä siten, että asiakkaan taloudelliset mahdollisuudet asua kotonaan turvataan”. Työryhmä korosti sitä, että ”kunnan tulisi tarvittaessa käyttää aktiivisesti nykyisessä asiakasmaksulainsäädännössä säädettyjä mahdollisuuksia kohtuullistaa asiakasmaksuja”.

Laitoshoitorajoituksen purkamisesitykseen liittyen työryhmä ehdotti, että ”kansaneläkejärjestelmän nykyiset, henkilön toimintakykyyn liittyvät eläkkeensaajien hoitotuen saamisedellytykset säilytetään ennallaan. Kansaneläkelaitoksen etuusratkaisuissa tulisi kuitenkin hyödyntää myös etuuden hakijan kotikunnassa mahdollisesti käytössä olevan esimerkiksi RAVA-indeksin antamaa tietoa hakijan toimintakyvystä”.

Tätä ikääntyneiden toimintakyvyn määrittämisjärjestelmää on kehitelty Turussa vuosina 1989 – 1990 ja menetelmä on nykyisin käytössä vajaassa 200 kunnassa. Mittausjärjestelmän avulla palveluiden tarvitsijan fyysistä ja psyykkistä selviytymistä kotona annettavilla palveluilla, asumispalveluilla tai laitoksessa voidaan arvioida yhtenäisin perustein. Vuoden 2001 alkupuoliskolla menetelmää kokeiltiin kahdessa Kelan vakuutuspiirissä. Tavoitteena oli saada kokemuksia tämän kuntien käyttämän menetelmän hyödynnettävyydestä Kelan eräissä etuusratkaisuissa sekä erityisesti eläkkeensaajien hoitotuen yhteydessä kerättävien tietojen yhteensovittamisen mahdollisuuksista. Kun eläkkeensaajien hoitotukiratkaisu pitää sisällään sekä avun, ohjauksen ja valvonnan että erityiskustannusten arvioinnin, RAVA-indeksin antama luku ei kuitenkaan voi suoraan ratkaista hoitotukipäätöstä. Kunnissa on käytössä myös muita toimintakyvyn mittaristoja kuten niin sanottu RAI-asteikko.

Vammaistyöryhmä ’96 (STM, työryhmämuistioita 1997:6) ehdotti vammaistukeen ja eläkkeensaajien hoitotukeen tasokorotusta. Ehdotus liittyi kokonaisuuteen, jonka yhtenä tekijänä olisi ollut verotuksen invalidivähennyksen poistaminen. Työryhmän ehdotukset, joiden katsottiin muodostavan tietynlaisen kokonaisuuden, eivät kuitenkaan ole toteutuneet, koska verotusta koskeva ehdotus on kohdannut laajaa vastustusta.

#### **14.11. Yhteenvedoa eläkkeensaajien hoitotuen ja palvelusetelin yhteensovittamisesta**

Eläkkeensaajien hoitotuen suuruuden ja palvelusetelin ja sen arvon määrittelemisen välisten suhteiden saattaminen nykyistä loogisemmaksi ei ole helppo kysymys. Jos palveluseteli on tasasuuruinen, yhteensovitus ei ole sen suhteen mahdollista. Jos palveluseteli on tulosidonnainen ja siihen sovelletaan asiakasmaksualain ja -asetuksen mukaisia perusteita, hoitotuki voitaisiin jollakin tavoin ottaa huomioon setelin arvoa määriteltäessä jo senkin vuoksi, että eläkkeensaajien hoitotuki luetaan tuloksi asiakasmaksuja määrättäessä. Nykyisin asiakasmaksuja nostettaessa saatetaan vastaavasti joutua korottamaan hoitotukea. Ongelmia esiintyy myös palvelutasojen maksujen suhteen. Selvittämättä on mahdollisuus ottaa huomioon hoitotuen kolmiportaista asteikkoa sovellettaessa se, mitä maksuja tai niiden osia hakijalle tosiasiallisesti jää itsensä kustannettavaksi. Tällöin hoitotukea ei määriteltäisi todettujen avun ja hoidon tarpeen, vaan kunnan toimenpiteiden jälkeen tosiasiallisesti maksettaviksi jäävien osuuksien mukaan.

Eläkkeensaajien hoitotuen kuten muidenkin Kelan maksamien vammaisetuuksien ja yleisemminkin, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden käytäntö on se, että etuutta haettaessa hakijan olosuhteet selvitetään etuuden myöntämisperusteiden näkökulmasta huolellisesti. Myönnetty etuus on luonteeltaan pitkäaikainen, ellei oteta huomioon eräitä määräaikaista etuuksia kuten kuntoutustukea. Etuuden määrän muuttaminen perustuu pitkälti siihen, että sen saaja ilmoittaa olosuhteittensa muuttumisesta. Tarkistukseen

ryhdytään luonnollisesti muutoin, jos tällainen tilanteen muutos tulee Kelan tietoon tai jos sellainen voidaan ennakoida, jolloin jo myöntämisvaiheessa määritellään etuuden seuraava tarkistamisajankohta.

Kotipalveluissa kunnalla tai muulla palveluiden tuottajalla on jatkuvasti mahdollisuus seurata palveluiden tarpeen kehittymistä. Suhde asiakkaaseen on läheisempi. Jos esimerkiksi avun tarpeen lisääntyminen havaitaan, kunta tekee asiasta uuden päätöksen ja hoitosuunnitelmaa muutetaan.

Palvelusetelin käsittely muussa merkityksessä Kelan etuuksia myönnettäessä ei ole ongelmallista, koska konkreettisesti annettavaa palvelua korvaavaa seteliä ei esimerkiksi pidetä sellaisena tulona, joka tulisi ottaa huomioon tulosidonnaisissa etuuksissa kuten asumistuissa.

Sosiaalihuollon asiakaslaki mahdollisti kunnan ja Kelan välisten suorien tiedonsiirto-yhteyksien rakentamisen. Kela on avannut kyseisen yhteyden tähän mennessä yli 200 kuntaan ja rekisteröityjä järjestelmän käyttäjiä on kunnissa noin 3 500. Verrattuna puhelimitse ja kirjeitse tapahtuvaan tietojen kyselyyn kyseessä on tuntuvasti nopeampi, luotettavampi ja vähemmän resursseja sitova työväline. Kunta voi tehdä kyselyjä siitä, mitä Kelan maksamia etuuksia kunnan sosiaalitoimessa asioiva henkilö saa. Oikeus on rajattu niihin tietoihin, jotka kunnalla kyseisen asian käsittelyä varten on muutoin oikeus saada. Esimerkiksi toimeentulotukea myönnettäessä tämä oikeus on varsin laaja. Kyselyoikeutta voidaan käyttää myös arvioitaessa kotipalveluiden tarvetta ja määrättäessä siihen liittyviä asiakasmaksuja. Järjestelmä ja sen tietosuojan periaatteet perustuvat paitsi lakiin, myös sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton ja tietosuojavaltuutetun välisiin neuvotteluihin. Kelan toimistojen ja kuntien atk-pohjainen verkottuminen samoin kuin yhteistyön viimeaikainen tiivistyminen yleensäkin mahdollistavat yhteisten pelisääntöjen ja toimintamallien rakentamisen aikaisempaa paremmin.

Sosiaalihuollon asiakaslaki korosti entisestään myös velvollisuutta selvittää asiakkaalle eri sosiaalipalveluiden vaihtoehdot ja niiden merkityksen asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta mukaan lukien rahalliset näkökohdat.

Selvitystehtävää koskevan toimeksiannon mukaan varsinaisten ehdotusten ja lainsäädännön muutostarpeiden esittämisen ohella tuli laatia ehdotukset ”mahdollisesti tarvittavista jatkotoimenpiteistä ja erillisselvityksistä”. Eläkkeensaajien hoitotuen ja kunnallisen kotipalvelun maksujen ja siihen liittyen palvelusetelin suuruuden määrittelemisen välinen suhde on siinä määrin monimutkainen asia, että jos nykyinen tilanne nähdään ongelmalliseksi, asiaa tulisi selvittää erikseen.

On mahdollista, että vastaavanlainen kysymyksenasettelu koskisi myös kunnan maksaman toimeentulotuen suhdetta hoitotukeen. Eläkkeensaajien hoitotukea ei toimeentulotuesta annetun lain (11 §:n 4 kohta) lueta tuloksi toimeentulotuessa. Silti käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa hoitotuella tulee katetuksi samoja palveluista aiheutuneita menoja joihin on myönnetty toimeentulotukea. Sama saattaa koskea muita vammaisetuuksia, lapsen hoitotukea ja vammaistukea, joita ei myöskään lueta tuloksi toimeentulotuessa. Jos kyseessä on ongelma, se tuskin on kovin merkittävä, ja tulonsiirrot kohdistuvat kyseisissä tilanteissa pienituloisille.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla käynnistyi 1.9.2001 kaksivuotinen projekti, jonka tarkoituksena on selvitysmies Pentti Arajärven ehdotusten (STM. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Monisteita 1998:17) pohjalta muun muassa koota yhteen lakiin Kelan eläkeläisväestölle maksamia etuuksia koskeva lainsäädäntö. Tässä yhteydessä on tarkoitus kirjoittaa koko kansaneläkelainsäädäntö uudestaan. Suunnitelmaan kuuluu Kelan edellä käsiteltyjen kolmen vammaisetuuden kokoaminen niin ikään omaan lakiinsa, jolloin myös eläkkeensaajien hoitotukea koskevat säännökset tulevat tarkastelun kohteiksi. Kyseessä on kuitenkin pääosin säädöstekninen hanke, johon ei ole tarkoitus liittää merkittäviä sisällön kysymyksiä enempää kuin ulkopuolisista syistä on välttämätöntä.

**Luontevin yhteys eläkkeensaajien hoitotuen ja palvelusetelin – ja korostettakoon jälleen, yhtä lailla palvelumaksujen – mahdolliseen uuteen koordinointiin olisi se valmistelu, joka liittyy Vammaistyöryhmä '96:n ehdotusten sekä avo- ja laitoshoidon vaikutusta koskevaan jatkovalmisteluun. Palvelusetelin käyttöä koskevalle selvitystyölle varattu vajaan kahden kuukauden mittainen määräaika ei ole mahdollistanut asian syvällisempää selvittämistä.**



## AIEMMAT KOKEILUT JA KANSAINVÄLISET KOKEMUKSET

### Omaishoidon palvelusetelikokeilu

Sosiaali- ja terveysministeriö, kuntien ja sosiaali- ja terveysalan järjestöt sekä Raha-automaattiyhdistys suorittivat yhteistyönä palvelusetelikokeilun 1.1.1995–31.12.1997. Tämän kokeilun yhtenä tavoitteena oli selvittää palvelusetelin soveltuvuutta omaishoitajien vapaan järjestämisessä. Kokeilun loppuraportissa todetaan, että palveluseteli soveltuu yhtenä vaihtoehtona omaishoitajan vapaan järjestämiseen. Setelin käytön tulee kokemusten valossa olla joustavaa. Vaihtoehtojen tulee olla monipuolisia tarjoten asiakkaille valinnanvaraa. Lisäksi tilapäishoidon mahdollisuuksista tulisi tiedottaa aktiivisesti. Raportissa todetaan myös, että palvelusetelin asemaa tulisi selkiyttää lainsäädännössä ja verotuksessa.

### Palveluseteli lasten päivähoidossa

Sosiaali- ja terveysministeriön johdossa ja valvonnassa tehtiin valtakunnallinen kokeilu palvelusetelin soveltamisesta lasten päivähoitoon. Kokeilu oli kolmivuotinen ja se käynnistyi vuonna 1995 ja loppui vuoden 1997 lopussa. Siihen osallistui 33 kuntaa. Kokeilussa käytettiin sekä tasasuuruisia että tulosidonnaisia palveluseleitä.

Kokeilusta tehdyn raportin mukaan sen keskeiset tulokset olivat seuraavat:

- palveluseteli oli kunnille selvästi edullisempi vaihtoehto kuin oma tuotanto;
- palveluseteli loi uusia työpaikkoja ja toi alalle uusia yrittäjiä; ja
- yksityinen palvelusetelillä rahoitettu päivähoito arvostettiin vastaavaa kunnallista päivähoitoa paremmaksi useimmilla subjektiivisen laadun ulottuvuuksilla. Yksityisen hoidon erityisiä laadullisia etuja kunnalliseen vaihtoehtoon verrattuna olivat viirikkeellisyys, lasten yksilöllinen huomioon ottaminen, vanhempien vaikutusmahdollisuudet sekä hoitopaikan turvallisuus.

## Eräitä alueellisia palveluseteliä koskevia kokeiluja Suomessa

### Palveluseteli lasten päivähoidossa

- valtakunnallinen kokeilu 1985–1997
- sekä tulosidonnaisia että tasasuuruisia seteleitä

### Palveluseteli lasten päivähoidossa

- Oulu 1996
- tasasuuri seteli

### Kainuulainen Palveluseteli vanhusten hoivapalveluissa

- projekti 1997–1998
- palvelusetelin arvo avustustuntien, tulojen ja avun tarpeen perusteella
- jatkoselvitykseen, tulisiko tuntihintaa määrättäessä ottaa huomioon hoivatehtävän vaativuus, eri hinta kotipalvelun ja -sairaanhoidon tehtävistä ja pitkät välimatkat

**Liperin kunnan palvelusetelikokeilu kotihoitoalueella**

- 1994–1995

**Omaishoidon palvelusetelikokeilu**

- valtakunnallinen 1995–1997

**Ylivieskan omaishoitajien vapaan järjestämistä koskeva palvelusetelikokeilu**

- 1.10.1999 alkaen
- palvelusetelin arvon määrittely: kuten palvelumaksut

**Viitasaaren palvelusetelikokeilu**

- 1999
- seteli tarveharkintainen

**Kokkolan ”lumisetelikokeilu” (vanhusten lumenluontipalvelut)**

- 2000–2001

**Lahden kaupunkiseudun palvelusetelikokeilu**

- 2001–2004
- tasasuuri seteli lähinnä äkillisiin kotipalvelutarpeisiin
- viisi kuntaa mukana
- palvelunvälityskeskuskokeilu osana projektia

**Ruotsi**

Ruotsi on monessa suhteessa edelläkävijämaa palvelusetelijärjestelmän käyttämisessä. Ruotsissa monet kunnat ovat jo 10 vuoden ajan käyttäneet järjestelmää, jota Ruotsissa kutsutaan asiakasvalinnaksi (kundval). Svenska Kommunförbundetin kyselyn mukaan viime vuonna kunnista 30 käytti asiakasvalintajärjestelmää lasten päivähoidossa ja 19 kuntaa esikoulutoiminnassa. Tämän lisäksi 29 kuntaa ilmoitti käyttävänsä asiakasvalintaa koulutoiminnan alueella. Kotipalveluissa järjestelmä on käytössä yhdeksässä kunnasta niistä, jotka vastasivat Kommunförbundetin kyselyyn. Nämä kunnat ovat Danderyd, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sigtuna, Skövde, Solna, Strängnäs sekä Trosa. Vaxholmin kunnassa asiakasvalintajärjestelmä oli käytössä vuosina 1993–97.

**Nackan kunta**

Ruotsin kunnista palveluseteli on laajimmin ja pitkäaikaisimmin ollut käytössä Nackan kunnassa. Kunnassa on noin 70 000 asukasta ja se sijaitsee Tukholman vieressä. Kotipalveluissa palveluseteli otettiin käyttöön vuonna 1992. Suurin osa Nackan kunnassa kotipalveluja käyttävistä henkilöistä on ikäihmisiä tai vammaisia. Kotipalvelujen ohella järjestelmää käytetään kunnassa lasten päivähoidossa ja opetuksessa. Tarkoituksena asiakasvalintajärjestelmällä (kundvalsystem) on tarjota kuntalaisille valinnanvapaus ja mahdollisuus vaikuttaa näihin palveluihin.

Kunta asettaa päämäärät ja raamit, joiden puitteissa toimintaa harjoitetaan sekä vastaa pääasiallisesta rahoituksesta. Palvelun tarjonnan määrittää kukin tuottaja itse asiakaskysynnän mukaan. Asiakasvalintajärjestelmän kohteena on kaikki Nackan kunnan asukkaat ja kuntalainen voi hakea näitä palveluja joko Nackan kunnassa toimivilta tuottajilta tai Nackan ulkopuolelta. Järjestelmässä kunnalliset ja yksityiset tuottajat toimivat samoilla ehdoilla. Kilpailu asiakkaita johtaa laadun parantamiseen ja uusien, paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavien toimintojen kehittämiseen. Asiakas voi aina vaihtaa tuottajaa, jos ei ole tyytyväinen palvelun laatuun.

Kotipalveluissa asiakasvalintajärjestelmä otettiin käyttöön 1992, mutta se ei kattanut alkuvaiheessa kaikkia kotipalveluja. Vuonna 1998 sitä laajennettiin koskemaan myös liikuntavammaisille suunnattuja palveluja ja omaishoitajan tukea. Vuonna 2001 se on laajennettu koskemaan myös palvelutaloissa asuvia asiakkaita. Palvelun tarpeen määrittely tapahtuu Nackan kunnan sosiaalitoimessa ja sen tekee toimiston virkamies. Hän antaa asiakkaalle tietoja käytettävissä olevista tuottajavaihtoehtoista sekä tarvittaessa auttaa valinnan tekemisessä. Palvelupäätös annetaan hoitotunteina kuukaudessa. Palvelusetelin kokonaismäärä saadaan kertomalla hoitotuntien määrällä tuntikohtainen palvelusetelin hinta. Sen määrää vuosittain kunnanvaltuusto. Kotipalvelun käsite on Nackassa määritelty laajasti niin, että se käsittää myös varsinaiseen sosiaalihuollon kotipalveluun kuuluvat tukipalvelut.

Yksityiset palveluntuottajat hyväksytään vaihtoehtoisiksi tuottajiksi kunnan käyttämien kriteerien perusteella. Näitä kriteerejä ovat mm. tarpeelliset tiedot ja kokemus alalta sekä samojen vaitiolo- ja ilmoitusvelvollisuussääntöjen noudattaminen kuin kunnallisessa kotipalvelussa. Hyväksytyt yksityiset ja kunnalliset tuottajat julkistetaan kunnan omissa tiedotusvälineissä. Hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi käytännössä ei mitään palveluseteleitä teknisessä mielessä käytetä. Palvelun tuottaja täyttää palvelujen antamisen jälkeen hoitojen määrää koskevan raportin, jonka asiakas allekirjoittaa. Palvelujen antaja ei saa vaatia tai hyväksyä ylimää räisiä korvauksia siitä palvelusta, jota myönnetty palveluseteli koskee. Jos näin tapahtuu, kunta voi katkaista asianomaisen tuottajan auktorisoinnin palvelujen tuottamiseen.

Asiakas maksaa kotipalvelusta maksun kunnalle kunnanvaltuuston määräämien maksutaulukoiden mukaan. Vuodesta 1997 sovelletaan tulosidonnaista maksutaulukkoa, jossa kokonaismaksu määräytyy tulosidonnaisen tuntihinnan ja hoitotuntien kuukausittaisen määrän mukaan. Samaa taulukkoa sovelletaan sekä yksityiseen että kunnalliseen kotipalveluun.

Laadun varmistaminen Nackassa tapahtuu ensisijaisesti asiakkaiden vapaalla valinta- oikeudella. Asiakas, joka ei ole tyytyväinen tuottajan palveluihin, voi valita jonkun toisen yksityisen tai kunnallisen tuottajan. Sosiaalipalvelulain mukaan kunnalla on vastuu kotipalvelujen tuottamisesta. Kunnan viranomaiset valvovat palvelujen laatua. Viranomaisvalvonnan ohella tehdään säännöllisesti asiakastutkimuksia kotipalvelujen laadun takaamiseksi.

Nackan kunta saa valtiolta takaisin kotipalveluun sisältyvän piilevän arvonn lisäveron. Tämä palautus maksetaan myös silloin, kun asiakas käyttää yksityisiä palvelun tuottajia. Kunta on omalla päätöksellään sitoutunut maksamaan saamansa arvonn lisäveron palautuksen yksityisille tuottajille silloin, kun arvonn lisäveron palautus liittyy heidän tuottamiinsa palveluihin.

Asiakasvalintajärjestelmän alkuvuosina yksityisten tuottajien osuus oli noin 2–3 % kai kista kotipalveluista kunnassa. Tuottajia oli muutamia, kun niitä nykyisin on 16. Kun nan ulkopuolisten tuottajien osuus kotipalveluista on Nackassa nykyisin noin 40 %.

## Hollanti

Hollannissa tehtiin kokeilu täysin vapaan palvelusetelijärjestelmän käyttämisestä vuosina 1991–94. Tässä kokeilussa riippumaton asiantuntija arvioi kotihoidon tarpeen ja tällä perusteella asiakkaalle myönnettiin rahaa kotipalvelujen hankkimiseen. Rahan käyttöä ei rajoitettu millään tavalla, vaan asiakas sai käyttää sen haluamallaan tavalla, mutta hoitajakson aikana hän ei voinut käyttää julkisia kodinhoitopalveluja muuta kuin maksamalla saamallaan rahasummalla.

Kokeiluun osallistui 700 asiakasta ja heidän kokemuksiaan verrattiin vertailuryhmään. Pääasiassa kokemukset olivat positiivisia ja erityisesti painoa annettiin vapaudelle valita palvelut. Asiakkaat pitivät tärkeänä oikeuttaan saada päättää palvelujen antamisen järjestelyistä, kotipalvelujen tuottajista sekä siitä, mitä tehtäviä kotona hoidettiin. Subjekttiivinen laadun kohenemisen kokeminen oli tutkimusryhmässä parempi kuin vertailuryhmässä. Lisäksi koettiin suhde hoitajiin tasavertaisemmiksi kuin vertailuryhmässä.

Hollannissa potilasryhmät ja kuluttajaliitto voimakkaasti kritisoivat traditionaalista kotipalvelujen tuottamista siitä, että se ei antanut asiakkaille valinnanvapautta ja kohdistunut riittävän hyvin asiakkaiden todellisiin tarpeisiin. Hollannissa otettiin heinäkuussa 1995 koekäytössä ollut palvelusetelijärjestelmä yleiseen käyttöön. Tässä järjestelmässä myönnetyn rahasumman käyttö on rajattu kotipalvelujen hankkimiseen.

## Saksa

Saksassa otettiin käyttöön keväällä 1995 uusi sairausvakuutus pitkäaikaiseen kotihoitoon. Tässä järjestelmässä asiakkaat jaetaan kolmeen ryhmään hoidon tarpeen mukaan. Hoidon tarve määritellään hoitotunteina päivässä ja tämän perusteella määritellään palvelusetelin arvo. Hoidon voi ostaa joko julkiselta tai yksityiseltä kotipalveluja tuottavalta yritykseltä. Saksan järjestelmän erikoisuus on siinä, että summat ovat huomattavasti pienempiä, jos hoitajana on sukulainen, naapuri tai ystävä. Saksassa hoidon tarpeen arvioivat sairausvakuutusrahaston asiantuntijat, eivätkä riippumattomat asiantuntijat kuten Hollannissa.

## Itävalta

Itävaltaa koskeva hoitorahalaki tuli voimaan 1.7.1993. Itävallan osavaltioissa hoitorahalaki tuli voimaan 1.1.1994. Yhtenä tavoitteena on hoitoa tarvitsevien vapaa valinta oikeus eri palvelun tuottajien kesken. Toisena perusteena yhtenäiselle järjestelmälle oli osavaltioiden myöntämien palvelujen ja tukien vaihtelevuus ja erilaiset määräykset. Erityisesti hoitorahalla haluttiin parantaa kotihoidon edellytyksiä, omaishoitoa ja vähentää sairaalahoidon tarvetta. Lisäksi liittovaltio sopi osavaltioiden kanssa, että hoitorahaa maksetaan yhteneväisin perustein kaikissa osavaltioissa.

Hoitorahajärjestelmässä tuki lasketaan henkilön hoidon tarpeen mukaan. Hoidon tarpeen määrittelee lääkäri, joka tekee kotikäynnin asiakkaan luo. Tarpeen määrittely on ohjeistettu ja se määritellään seitsemään hoitoluokkaan. Näissä hoitoluokissa on ilmaistu hoidon tarve tunteina kuukaudessa ja kuukausittaista hoidon tarvetta vastaava

hoitorahan määrä. Hoitorahan määrä on tuloista riippumaton ja perustuu ainoastaan hoidon tarpeeseen.

Hoitorahaa haetaan siltä laitokselta, joka on myöntänyt henkilön pääasiallisen sosiaali-turvaetuuden. Asiakkaan hoitajina toimivat useimmiten lähiomaiset. Ulkopuolisten palvelun tuottajien osuus on pysynyt pienenä. Hoitopalkkio, jonka asiakas maksaa hoitajalleen, on tälle verovapaata tuloa. Tämä on saattanut vaikuttaa siihen, että omaisten, naapureiden ja tuttavien osuus hoitajista on suuri Itävallassa. Hoitorahajärjestelmä on Itävallassa ilmeisesti mittavin koko Euroopassa. Hoitorahana myönnettiin vuonna 1997 Itävallassa 0,8 % bruttokansantuotteesta.

## **Englanti**

Englannissa oli vuosina 1981–93 käytössä vanhusten asumispalveluihin tarkoitettu järjestelmä, jossa palvelusetelin käyttö osoittautui epäonnistuneeksi. Siinä järjestelmässä englantilaisille vanhuksille, jotka asuivat vanhuksille tarkoitetuissa asuntoloissa, annettiin tuloharkintaisia avustuksia, joilla he maksoivat asumiskustannuksia. Asuntolan ja siellä annettavan hoidon valinta jäi kokonaan asiakkaan ja tuottajan välisen sopimuksen varaan.

Positiivinen vaikutus tästä laista oli se, että monipuolista tarjontaa tuli markkinoille nopeasti. Samalla kuitenkin vanhusten asumispalvelujen menot kasvoivat huimasti, koska vanhuksille annettiin lakiin perustuva oikeus saada tukea asumispalveluihin. Aiemmin näitä menoja rajoitti se, että tarjolla ei ollut palveluja ja piilevä kysyntä tuli esiin lakiin perustuvan oikeuden säätämisen jälkeen. Tätä koskevat arviot olivat selkeästi alimitoitettuja. Näiden syiden ohella menoja lisäsi myös se, että palveluseteli annettiin vain erilaisissa laitoksissa asuville vanhuksille. Tällöin tapahtui siirtymä keveämmistä ja halvemmista palveluista laitosmaisempiin ja kalliimpiin palveluihin.

Englannin järjestelmää on myöhemmin muutettu kustannusten pienentämiseksi. Tuki annetaan paikallisten viranomaisten budjeteista ja sitä on suunnattu kustannuksiltaan keveämpiin asumispalveluihin.

Englannissa on keväällä 2002 valmisteltu lakia, jolla säädeltäisiin omaishoitajalle annettavaa lomajaksoa palvelusetelijärjestelmässä. Siinä annettaisiin kuntien sosiaaliviranomaisille laajat valtuudet määritellä voucherin sisältöä. Kohteena on kolme ryhmää: Vammaisten lasten huoltajat, aikuisinvalidit, joilla on huoltaja sekä vammaisten lasten vanhemmat. Palveluseteli määriteltäisiin joko hoitoaikana tai rahan määränä. Palvelun tuottajina voisivat toimia kunta itse, joku toinen kunta Englannissa tai Walesissa sekä yksityiset palvelun tuottajat. Hoidon hinta ja muut ehdot olisivat samat kuin kunnan omassa palvelussa. Sopimussuhde määritellään tässä syntyvän palvelun tuottajan ja kunnan välille. Palvelun tuottajana ei voisi toimia itsenäinen ammatinharjoittaja eikä järjestelmässä hyväksytty työnantajasuhteen syntymistä asiakkaan ja palvelun tuottajan välillä. Palveluseteli tulisi käyttää budjettivuoden kuluessa.

### **Yhteisiä piirteitä Euroopassa käytettävissä olevissa palvelusetelijärjestelmissä**

Käytössä olevat järjestelmät poikkeavat yksityiskohdissaan melkoisestikin eri maissa. Eräissä keskeisissä asioissa näyttää kuitenkin olevan selkeästi yhteinen linja. Näitä yhteisiä piirteitä ovat seuraavat:

- palvelusetelin arvon määrittelyn perustana on hoidon tarpeen arviointi. Hoidon tarpeen arvioitsijana toimii useimmiten kunta tai vastaava organisaatio. Hollannissa arvioitsijana on riippumaton asiantuntija;
- palvelusetelin arvo määritellään yleisimmin hoitotuntien määränä kuukautta kohti. Useimmissa maissa käytetään luokiteltuja hoitotuntien määriä esimerkiksi siten, että tarve on määritelty kolmeen taikka seitsemään luokkaan kuukautta kohti;
- hoitosetelin arvon määrittelyssä ei yleensä ole otettu huomioon asiakkaiden tulotasoja. Ainoastaan Ruotsissa oli käytössä tulosidonnainen hoitoseteli arvon määrittelyssä;
- kunta toimii samoin ehdoin tuottajana muiden tuottajavaihtoehtojen ohella; ja
- laadun varmistamisessa yleinen menettely näyttää olevan ennakkoon tapahtuva tuottajien auktorisointi. Tämän lisäksi käytössä on normaali viranomaisvalvonta, asiakkaan valintaoikeus sekä asiakastytytyväisyyskyselyt.

**On kuitenkin aiheellista korostaa, että eri maiden sosiaalihuollon järjestämistavoissa on suuria eroja, jotka koskevat esimerkiksi valtakunnallista sääntelyä suhteessa kuntien vastuisiin sekä rahoitusjärjestelyjä.**

## LÄHDELUETTELO

- Aikaisemmat palvelusetelikokeilut ja TES Chèque Domicile -malli Suomessa. Kokkolan kaupungin perusturvakeskus 25.11.1999.
- Avohoidon ja laitoshoidon merkitystä selvittäneen työryhmän muistio. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2001:30.
- Heikkilä, Törmä: Kokemuksia markkinaehtoisesta päivähoidosta – väliraportti lasten päivähoidon valtakunnallisesta palvelurahakokeilusta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 1996:3.
- Heikkilä, Törmä, Mattila: Palveluseteli lasten päivähoidossa. Raportti valtakunnallisesta kokeilusta. STAKES, sosiaali- ja terveysministeriö. Stakesin raportteja 216 (1997).
- Hoitovakuutusryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2001:7.
- Häkkinen, Hannele: Vanhusten sosiaaliturva Tanskassa ja Saksassa. Esimerkkejä Kuopion, Mikkelin ja Vantaan ystävyyskunnista. Suomen Kuntaliitto 1999.
- Häkkinen, Hannele: Hoitovakuutus Saksassa. Suomen Kuntaliitto 2000.
- Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Oppaita 2001:4.
- Kautto, Kärkkäinen: Eurooppalainen hyvinvointikunta? Sosiaali- ja terveyspalvelut Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Suomen Kuntaliitto 1993.
- Kansaneläkelaitos. Etuusohjeet 2. Eläkkeensaajien hoitotuki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. Kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän loppuraportti. KTM 2002.
- Kotona annettavien palvelujen maksuja selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1997:27.
- Kundvalssystemet i Nacka kommun. Internetin seloste 7.12.2001.
- Lahden kaupungin palvelusetelikokeilu. Projektisuunnitelma. Heinänen, Maija. Helsingin yliopisto. Tutkimus- ja koulutuskeskus Palmenia.
- Lasten päivähoidon palvelurahakokeilu. Johtoryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1997:26.
- Lavén, Janne: Palveluseteli on tarpeellinen vaihtoehto. Kuntalehti 2/2001, s. 34.
- Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.
- Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma 2001.
- OECD: Policies to Enhance Efficiency in Publicly Funded Services: Issues and Experiences among OECD Countries. 4.3.2002.
- OMPAS-projekti. Omaistoiminnan kehittäminen kohdennetulla palvelusetelillä ja verkostoitumisen avulla. Helsinki, Hämeenlinna. Kotka, Rauma ja Ulvila. Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto / Husso, Riita, 6.6.2002.
- Opintotietokokeilu. Työryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2:2002.
- Palvelusetelien käyttö muiden maiden sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä niistä saatut kokemukset. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Palvelusetelijärjestelmän kehittäminen. Muistio. Suomen Kuntaliitto 25.11.1999.
- Palvelusetelit ja peruspalvelut. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus 1994.
- Peruspalvelut 2000. Seminaarimuistio. VATT:n muistioita 52.
- RAVA-indeksi. Vanhuksen avun tarpeen ja toimintakyvyn mittari. Suomen Kuntaliitto.
- Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. STM:n oppaita 2001:11.

TES Chèque Domicile -malli Suomessa. Kokkolan kaupungin perusturvakeskus 9.2.2001.

The Use on Service Vouchers in the Social and Health Service in Different Countries. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 1997:15.

Vaarama, Törmä, Laaksonen, Voutilainen: Omaishoidon tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito. Omaishoidon palvelusetelikokeilun loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, STAKES. Selvityksiä 1999:10 fin.

Vaarama, Rintala, Eteläpää-Vainio, Sinervo: Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta vuonna 1988. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 1999:6.

Valfrihet och kundvalssystemet i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar. Svenska Kommunförbundet 2001.

Vammaistyöryhmä '96:n muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1997:6.

Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (804/1999)

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992)

Asetus yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (1208/1996)

Kansaneläkelaki (347/1956)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)

Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996)

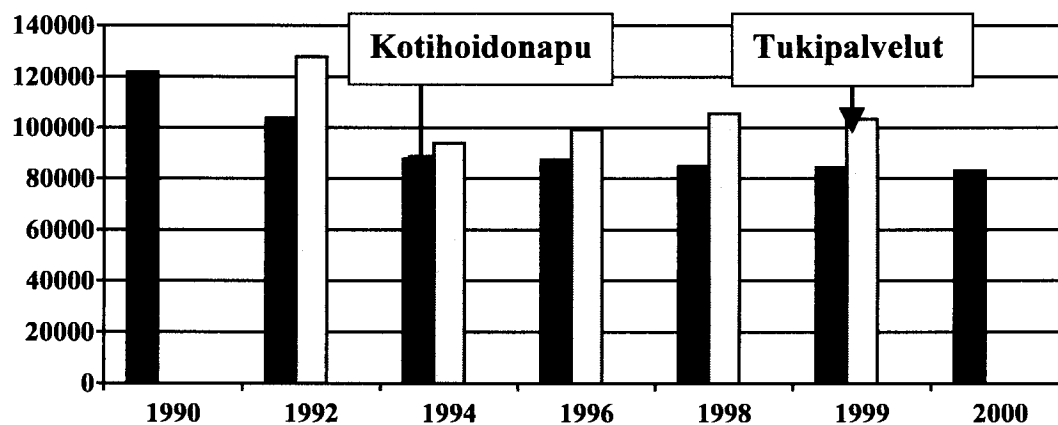
Sosiaalihuoltoasetus (607/1983)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982)

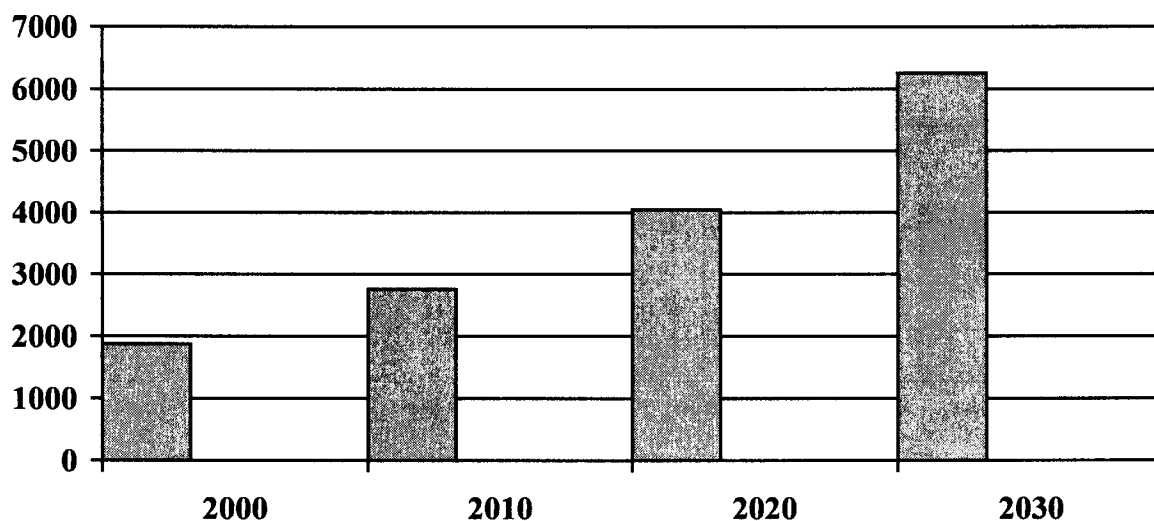
Suomen perustuslaki (731/1999)



**Kotihoidonavun ja tukipalveluiden saajien lukumäärä 1990-luvulla;  
65 vuotta täyttäneet**



**Ennuste kunnan järjestämien kotipalveluiden kustannusten  
kehityksestä vuosina 2000–2030  
65 vuotta täyttäneet; vuoden 2000 rahassa; miljoonaa markkaa**



**Lähde: Hoitovakuutustyöryhmän muistio (2001)**